الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
العمادة

اللامركزية الإدارية في سوريا الجديدة وتأثيرها على الأقليات

رسالة أُعِدّت لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والإدارية
قسم التخطيط والإدارة

إعداد الطالب
عبدالله محمد العلي

لجنة المناقشة

الدكتور حسين غربية	الأستاذ المشرف	رئيساً
الدكتور عماد وهبة	أستاذ مساعد	عضواً
الدكتور كميل حبيب	أستاذ	عضواً

بيروت 2021

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
العمادة

اللامركزية الإدارية في سوريا الجديدة وتأثيرها على الأقليات

رسالة أُعِدّت لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والإدارية
قسم التخطيط والإدارة

إعداد الطالب
عبدالله محمد العلي

لجنة المناقشة

الدكتور حسين غربية	الأستاذ المشرف	رئيساً
الدكتور عماد وهبة	أستاذ مساعد	عضواً
الدكتور كميل حبيب	أستاذ	عضواً

بيروت 2021

الإهداء

إلى من فضلها محال أن يرد ما بقيت

أمّي

إلى من تحُنّ عليَّ رغم بُعدي

أختي

إلى من باتت وطناً لي في غربتي

زوجتي

إلى كل من له عليَّ فضلٌ وأشغلتني الدنيا عن ردّ فضله

شكر وتقدير

الحمد لله حمداً كثيراً طيّباً مباركاً فيه، وأشكره أنْ أعانني على كتابة هذا البحث المتواضع حتى صار في مراحله الأخيرة حيث العرض أمام لجنة المناقشة. وبعد:

فلأننا لم ننسَ فضل الله علينا فحريّ بنا أنْ لا ننسى فضل الناس، فقد ورد عن الرسول صلى الله عليه وآله وسلّم أنّه قال: (منْ لا يشكرِ الناسَ لا يشكرِ الله)؛ ولأن لردّ الفضل سبلاً كثيرة وقد يكون أجْزلها وأخفّها القول الحسن، فقد أرشدنا الرسول صلى الله عليه وآله وسلّم لذكر ذلك وإنْ كان بكلمات قليلة حيث قال: (مَنْ صُنِعَ إِلَيْهِ مَعْرُوفٌ فَقَالَ لِفَاعِلِهِ: جَزَاكَ اللَّهُ خَيْرًا. فَقَدْ أَبْلَغَ فِي الثَّنَاءِ).

فأوّل من أتوجّه إليه بالشكر والتقدير والعرفان هو الأستاذ الفاضل الدكتور حسين غربية الذي أشرف على الرسالة، والذي له الفضل بعد الله تعالى في حلّتها التي ترونها أمامكم، وعلى فضله في سنوات الدراسة التي سبقت مرحلة الماستر، رغم التباين الذي بيني وبينه في الكثير من الأفكار والمفاهيم والآراء السياسية.

وأخصّ بالشكر والتقدير أيضاً كُلّاً من الأستاذين الكريمين الدكتور عماد وهبة والدكتور كميل حبيب، اللذيْن شرّفاني بقبولهما عضوية لجنة مناقشة الرسالة.

وكذلك أوصل هذا الشكر والتقدير لجلّ الكادر التعليمي والإداري في الجامعة اللبنانية، وكل من ساهم في إنجاز هذا العمل المتواضع.

فإليكم جميعاً أقول: جزاكم الله خيراً.

المقدمة:

يمثل التنوع في الجنس البشري من حيث الشكل واللون واللغة والطبائع والعادات وغير ذلك من السمات، عنصراً بارزاً في التدافع الذي رافق وجوده. ومبرراً في الآن عينه لأخذ بعضهم منحىً يجعله يرى أنّه أفضل من غيره بما يمتاز به عن الآخرين من سمات. وهذا الاختلاف والتميّز كان من شأنه أن يخلق فيما بين الجماعات البشرية نوعاً من الصراع على السيطرة وتسخير الآخر وما يملك. مما أوجد بدوره دافعاً للبحث عن وسائل التنظيم وإيجاد مكامن القوة داخل المجتمع الواحد للحفاظ على تفوقه ومنع تفككه. من هنا برز مدى أهمية التنظيم الإداري للمجتمعات، وكيف أنّ التي تمتاز اليوم بالتفوق والهيمنة، هي تلك الأكثر تنظيماً وقدرة على استعمال طاقاتها البشرية ومواردها الطبيعية بالشكل الأمثل للإدارة.

هذه الإدارة التي مع الوقت والتجربة باتت تستعمل جملة من الأساليب في التنظيم الإداري حسب المصلحة والضرورة التي تفرضها الوقائع والأحداث. وبعيداً عن التفصيل التاريخي لبروز أسلوب الإدارة اللامركزية في التنظيم، فهي اليوم تشكل إحدى أهم الأسس المتبعة في بنية التنظيم الإداري داخل العديد من الدول الحديثة. بل إنّ اللامركزية الإدارية باتت اليوم ضرورة لحل مشاكل إدارية أو مجتمعية معقّدة، وهي كذلك أخذت تُرى لها أشكالاً تقتضيها ضرورة الواقع والتغيّر المتسارع في بنية المجتمعات البشرية.

أسباب اختيار موضوع الدراسة

بات لا يخفى على المجتمع السوري ولا على جلّ من في جواره، بل والكثير في هذا العالم، حجم الدمار الإجرام الذي لحق بهذا البلد وأهله. فواقع الحال وهول الحدث دفعنا إلى البحث في مكامن الخلل ونقاط الضعف، في بعض الجوانب المتعلّقة بالعوامل والأسباب التي أدّت لحدوث مثل هذه المأساة، التي لا تزال مشاهدها قائمة حتى لحظة كتابة هذه الكلمات. من هنا برزت أسباب أو دوافع اختيار موضوع البحث حيث إنّ هذه الأزمة خلقت جملة من الأزمات الفرعية، ومنها ما أوشكت لحدوث نزاعات دولية سواء مع المحيطة بسوريا أو تلك المتمثلة بالقوى العظمى ومصالحها.

إشكالية الدراسة

ربما كان ممكناً تلافي وقوع هذا الكم الهائل من الدمار والقتل، في حال تم اتخاذ أساليب في الإدارة وسن قوانين لهذه الغاية قبل وقوعها وتفعيلها بشكلٍ جدّي. مع العلم أن الخلاف لا يزال قائماً بين أطراف الصراع السوري وداعميهم حول الصيغة النهائية لشكل النظام الإداري رغم الحال الذي وصل له البلد. ومن هذا المنطلق قمنا بطرح التساؤل التالي:

هل يمكن أن تسهم صيغة اللامركزية الإدارية استقراراً سياسياً في سوريا المستقبل، ويكون بدوره بديلاً عن طرح الحكم المحلي (اللامركزية السياسية) من قِبل "الأقليات" فيها؟

فرضيات الدراسة

تتمثل الفرضيات في أمورٍ عدة منها:

– يكون الحكم المركزي في الغالب مرتبط بالأنظمة الاستبدادية الشمولية والتي تعتمد على حكم الفرد أو الحزب الواحد، ويكون أجهزة الحكم والإدارة في خدمة مصالح من في الممسك بالسلطة المركزية.

– يظهر في الدول التي تتخذ المركزية الإدارية حالة من الشعور بالغبن وعدم المسؤولية تجاه مناطق الأطراف على حساب الداخل والعاصمة.

– الأقليات في ظل الأنظمة المركزية تعيش حالة من الصدام الدائم مع نتيجة فقدان الثقة المتبادلة من الطرفين.

– على الدولة أن تأخذ بعين الاعتبار مصالح جميع المكونات التي تحت سلطتها وتضمن لهم حرية اختيار من يمثلهم في رعاية شؤونهم، وإلّا فإنّ هذه المكونات قد تصبح في مرحلة ما أداة عدم استقرار داخل الدولة.

– قد تستطيع الدولة المركزية أن تقوم برعاية مصالح المواطنين في جميع المناطق التي تحكمها بشكلٍ مقبول. لكنها في ذات الوقت تكون مجبرة على أن تولي الأهمية لمنطقة على حساب أخرى تمتلك من الموارد أكثر من غيرها، وهذا من شأنه بثّ شعور الغبن والحرمان عندهم.

– حافظت الدول التي تطبق اللامركزية الإدارية في نظامها الإداري على استقرارها ونمائها وقوّتها أكثر من الدول المركزية.

– شكل نظام الحكم والإدارة هو عامل استقرار واطمئنان للأقليات أكثر من أيّ شيء آخر.

هدف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى إيجاد صلة وصلٍ تربط بين المواقف السياسية لأطراف النزاع، تصوغ من خلالها رؤية مستقبلية للتنظيم الإداري في سوريا، يمكن من خلالها إرضاء كافة الأطراف ونزع فتيل الصراع الدامي والسعي لتقديم ما أمكن من اقتراحات تمهّد الطريق نحو بناءٍ يضم مختلف التوجهات، وأليةٍ تجمع الاختلاف دون خلاف.

حدود الدراسة

تشمل الدراسة في حدودها المكانية المجتمع السوري بكل أطيافه داخل الدولة السورية. وفي الحدود الزمانية لها تضم المرحلة التاريخية التي سبقت استلام حزب البعث للسلطة مروراً بالعقود التي حكم فيها وما تخللها في العقد الحالي من أزمة وصراع لم تخمد نيرانها بعد.

المناهج العلمية

تطلّب خصوصية وطبيعة البحث إلى الاستعانة بعدد من مناهج البحث العلمي. ففي المرتبة الأولى كان المنهج التحليلي والوصفي لاعتبار الأحداث والوقائع تحتاج لمزيد غوصٍ في التفاصيل الفرعية،

ومعرفة الإشكالات وإزالة العوائق التي تقف عندها حركة الاتفاق على الصيغة النهائية للحل. ثم المنهج التاريخي لكون الموضوع المثار مرتبط بمراحل تاريخية وجب الرجوع إلى أرشيفها والتنقيب عن جذور الأحداث.

الدراسات السابقة

من خلال عملية البحث والقراءة ومتابعة المواضيع المتعلّقة بمضمون الدراسة هذه، وقع تحت ناظرنا عدد من العناوين المنشورة في العديد من المواقع الإلكترونية والمجلات والصحف، التي قدّمت عدد من الحلول والخيارات الممكنة والمقبولة لأطراف النزاع أو تلك التي انحازت لطرف على حساب آخر. إلاّ إنّ الغالب في الدراسات والأبحاث كانت تركّز على نقاط بعينها وجوانب من النزاع.

صعوبات الدراسة

ما من بحث علمي إلا فيه من المصاعب والمعوقات ما يشكّل اختبارا لمدى جدّية وصبر الباحث. والبحث المتواضع هذا كغيره من الأبحاث لاقى نصيبه من الصعوبات ما كان دافعا للإصرار أكثر نحو التمسّك بهدف البحث. على الرغم من كثرة المراجع النظرية فيما يتعلّق بالشق النظري من البحث، ولم يكن من الصعب الحصول عليه لما له من مراجع وأبحاث علمية، إلا إنّ قرارات الحجر الصحي التي جرى اتخاذها شكّلت حاجزاً أمام الوصول إلى المكتبات المتوفرة ومراجعة رفوفها. والأمر الأخر هو في عدم القدرة على القيام بزيارة الدوائر المختصّة بإدارة اللامركزية في سوريا، والاكتفاء بما عندها من معلومات على مواقعها الإلكترونية. أو حتى أطراف المعارضة المتعددة ممن يطرحون مبادرات لشكل النظام الإداري المستقبلي.

خطة الدراسة

حرصا منا على إظهار البحث بالشكل اللائق وبغية تبيان سير مراحله المنهجية أمام القارئ الكريم، قمنا بتقسيمه إلى فصولٍ ثلاثة. في الأول منه تطّرقنا إلى الجوانب النظرية لماهية اللامركزية الإدارية وأهميتها وأنواعها. وذلك بتوضيح مفهوم اللامركزية الإدارية، والأسباب التي دعت بعض الدول إلى اللجوء لها، وما هي تلك الأشكال المتّبعة لهذا النمط الإداري داخلها.

أمّا في الفصل الثاني فتم تخصيصه لطبيعة النظام الإداري في سوريا قبل اندلاع الأزمة في العام 2011 وبعدها ودور الأقليات فيه. وفيه بيّنا شكل النظام الإداري في سوريا قبل وصول حزب البعث إلى السلطة، ثم شكل الإدارة المحلية في ظل حكم حزب البعث وتأثيره الديموغرافي، ودور النظام الإداري في التنمية والاستقرار الداخلي.

والفصل الثالث تم من خلاله تحليل الجوانب العملية لصيغ اللامركزية المطروحة من أطراف النزاع السوري بعد العام 2011. وفيه حاولنا الإجابة على مضمون الإشكالية المطروحة تحت عنوان تأثير اللامركزية الإدارية على "الأقليات" وفي حل الأزمة.

الفصل الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية وأهميتها وأشكالها

إنّ النظام اللامركزي في أيّ بلد ما يحتاج بشكل مستمر لتحسين أدائه فهو لا يتوقف عن التطوّر الدائم، رغم أنّ هذا التطوّر قد يكون في بعض الأحيان بسيطاً لكنه في أحيان أخرى قد يتغيّر بشكل جذري في حال توفر الظروف الملائمة. ومثل هذا يمكن حصوله في الدول النامية عندما تسعى إلى تبديل التقاليد الإدارية القديمة المتمثلة بالمركزية الضيّقة، وتمتلك الرغبة الصادقة في استغلال مواردها المادية وطاقاتها البشرية في سعيها لتحقيق التنمية المستدامة والأهداف الشاملة. وهذه التحولات حتى تتم لا بدّ من الضرورة بمكان أن يؤخذ فيها الحذر الشديد لتكون بنّاءة، وإدراك جميع العناصر الداعمة للنظام الجديد والعوامل ذات التأثير فيها. ولا يكون ذا جدوى أيّ اقتباس لنظام ما إذا لم يتم التوفيق بينه وبين الأوضاع المحلية، لكون النظام الفعّال في بلد ما قد لا يكون كذلك في غيره، لذا قد يشكّل استنساخ نظامٍ لبلد مزدهر على بلد آخر يريد اللّحاق به أداة دمار بدل أن يكون أداة بناء [1].

ولهذا تعتبر مسألة وجود الإدارة الناجحة إحدى أبرز التحديات التي تواجه السلطة السياسية في الدولة الحديثة، وعلى هذه الإدارة تقع مسؤولية الاستفادة المثلى من الإمكانات والموارد المتاحة، واستخدامها بالطرق التي من شأنها السير في عملية التقدم والنمو والحفاظ عليها واستدامتها لأبعد مدى ممكن. ولذلك فإنّ عملية اختيار شكل النظام الإداري هو بطبيعة الحال يعتمد على مدى مرونة الدولة، وقابليتها في مواكبة التغييرات والأحداث الداخلية والخارجية، وتسخير ذلك بما يخدم مصالحها وأمنها واستقرارها. وغالباً ما تستمدّ الدول في تشكيل وتعديل الهيئات المحلية اللامركزية من خلال التجارب التاريخية، والتطبيق العملي لنماذج قد تساهم الوعي السياسي وحسن الإدارة في إظهار شكل إداري متميّز.

ويرتبط النظام اللامركزي في أي بلد يسعى في السير نحو التقدّم في تنظيمها الإداري بعوامل عدة، منها البناء الدستور في الدولة من حيث هو رئاسي أم برلماني، نظام وحدوي أم اتحادي. ومنها طبيعة العلاقة بين الحكومة والمواطن وتنظيم الأحزاب السياسية ومدى تأثيرها على المواطنين، وكذلك طبيعة العلاقة بين الوحدات الإدارية وبين الدوائر الانتخابية. وأيضاً تلك المفاهيم التي ترسخت تاريخياً بشأن السلطات المحلية والوحدات الإدارية، والدور الذي يقوم به الهيئات في التنمية والأساليب التي تلجأ لها كمشاركة الناس في كافة مستويات العمل الإداري [2].

(1) كمال نور الله، اللّامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، لا م ن، 1972، ص18-19.

(2) المرجع نفسه.

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

إنّ استخلاص تعريف محدد للامركزية الإدارية وتبيان مفهومها، يتطلب في بداية الأمر التطرّق لعدد من المحددات التي تكوّن البنية التنظيمية لهذا الشكل الإداري. فالركيزة الأساسية التي يستند عليها اللامركزية الإدارية هي توزيع المهام الإداري أو العمل الوظيفي من قِبل السلطة المركزية على عدد من السلطات أو الهيئات المحلية، من خلال إعطائها الصلاحيات التي تخولها العمل بدرجة من الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية للأفراد، داخل النطاق المخوّل لها بممارسة الصلاحيات المعطاة. علماً أن عملية توزيع المهام هذه تكون إمّا على أساس إقليمي (مناطقي) أو مرفقي (وظيفي) (1).

الفقرة الأولى: محددات اللامركزية الإدارية

بطبيعة الحال، لا تلجأ الدولة إلى مثل هذه الخطوة أي توزيع المهام إلّا إذا وجدت فيها بالغ الأهمية فيما تضمن من خلالها المصالح المحلية للهيئات اللامركزية، وهي ما تعمد الدولة إلى التسليم بمشروعيتها وكذلك باختلافها وتمايزها عن تلك المرتبطة بالمصالح الوطنية (2). وهنا يمكن القول أنّه وبتوكيل المهام إلى الهيئات المحلية، تكون السلطة المركزية أكثر تفرغاً للمهام ذات الشأن القومي ككل، بعيداً عن الانشغال بالأعمال التي بمقدور السلطات المحلية إنجازها بالشكل المناسب لمصلحة المواطنين في النطاق الجغرافي الموكل لها. بحيث تأتي مجمل الأعمال المحلية مكمّلة وضمن سياق المشاريع الوطنية المتعلقة بالتنمية الشاملة، من دون أن تغفل عن مهمة المراقبة والمتابعة لتنفيذ المهام للسلطات المحلية بنفس الوقت الذي فيه تراقب تنفيذ سائر المهام (3).

أولاً: الإقرار بوجود مصالح محلية متمايزة عن المصالح الوطنية للدولة

إنّ جوهر هذا المحدد الذي يعكس صورة المشاركة في توزيع الوظيفة الإدارية على الهيئات المحلية، هي الإقرار بوجود سلطات محلية لها صفة عامة ومصالح خاصة متميّزة عن تلك التي للدولة، ضمن ضوابط يحددها المشرع بجملة من القوانين التي تخصص لهذه الغاية. ويترتب على هذا الإقرار بالتعدد أنّ هذه الوحدات الإدارية المحلية تعتبر كما الدولة من أشخاص القانون العام، وبالتالي نكون أمام تعدد للأشخاص مهامها الإدارية وكذلك مصالحها المستقلة عن تلك التي للدولة، دون الحاجة إلى العودة لها في حدود العامّين المعنويين في الدولة الواحدة. وهو ما يستوجب قبول السلطة المركزية ممارسة الهيئات

---

(1) حسن إبراهيم بلوط، إدارة المؤسسات، ط1، دار قابس، بيروت 1998. ص243.

(2) عزت حافظ الأيوبي، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار الطلبة العرب، بيروت، لا ت، ص30.

(3) محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2008، ص30.

المحلية تنفيذ الصلاحيات التي أعطيت لها على اعتبار أن الاستقلال المذكور لا يكون مطلقاً دون قيود أو رقابة مركزية [1].

وبالمعنى المذكور لتوزيع المهام فإن الهيئات اللامركزية تصبح محل المُسائلة لعدم القدرة على القيام بالمهام المطلوب منها. والسلطة المركزية عليها أن تتحرى وبالطرق الممكنة مداراة عدم الوصول إلى هذا النتيجة، بحيث تضع جملة من الخطوات والممارسات الإدارية التي من شأنها مساعدة السلطات اللامركزية في إتمام المهام الموكل لها، وتصحيح الأخطاء وإزالة العقبات في كل مراحل تنفيذ الخطط والمشاريع المحلية. في هذا السياق ينبغي ذكر نقطة هامة وهي أنْ ليس كل توزيع في الجغرافيا بالنسبة للمنظمة أو الدائرة، أو استحداث فروع لها في أماكن ومناطق فرعية، يمكن وصفها باللامركزية إذا بقي الشخص المركزي هو فقط صاحب التفويض في إصدار القرارات وصنعها [2].

ويتطلب إطلاق الصفة المحلية على جهة ما داخل الدولة وجود عاملين أساسيين لا غنى عنهما. فالعامل الأول هو ما يتعلق بمصالح السكان المحليين، والتي ينبغي أن تغطّي حاجاتهم وآمالهم وما يرون أنّه يوافق رغباتهم وضروراتهم الحياتية. وأمّا الثاني فهي أنْ لا تأتي مصالح السلطة المحلية متعارضة أو متناقضة مع مصالح الدولة العليا. وتفادياً لحصول هذا الإشكال أو التضارب في المصالح، فإنّ النّص المخصّص لتشكيل السّلطات اللاّمركزية يتضمّن بالغالب إمّا اختصاصات السلطة المركزية وبالتالي فإنّ خلاف هذه الاختصاصات تكون للسلطات اللامركزية. أو أنْ يتم تحديد اختصاصات السلطات اللامركزية وما يتعلق بها، وما عداها تكون للسلطة المركزية. وفي سبيل هذا أوْكلت العديد من الدول لنفسها التّحكّم بالمصالح العليا المتعلّقة بتأمين الأمن القومي كالأمور الخارجية والقضاء وصك العملة، وتركت للهيئات المحلية مهمة تأمين الأمن الداخلي والصحة والتعليم وغيرها من الأمور التي تخدم الأفراد داخل هذه الهيئات [3].

ثانياً: تشكيل مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح الخاصة

فالغاية من اللامركزية الإدارية في هذه الحالة تمكين السلطات اللامركزية على مساعدة السلطة المركزية، في إدارة وتسيير عمل الإدارات الرسمية والوصول إلى المواطنين حيث تواجدهم وتخفيف الأعباء عنهم، والعمل على تسريع الخدمات الإدارية ودفع عملية الإنماء المتوازن، من خلال السماح للسلطات اللامركزية بدراسة المشاريع اللازمة للقيام بالإنماء ضمن نطاقها الإداري، وتقييم الإمكانات المتوفرة ومدى قدرتها على استغلال مواردها، بموجب المراسيم أو القوانين المطبّقة لغرض تنفيذ الصلاحيات اللامركزية.

---

(1) إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، لا م، 1994، ص195.

(2) علي شريف، الإدارة العامة مدخل الأنظمة، الدار الجامعية، بيروت، 1989، ص325.

(3) صفوان المبيضين، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري، عمان، 2011، ص 38-39.

والنظام اللامركزي يوكل مهام تأمين المصالح المحلية إلى الأجهزة العامة المحلية وتعطي لهذه الأخير ميزة خاصة تنفرد بها عن تلك الأجهزة العامة الأخرى التابعة للدولة، وهذه الميزة تبرز في جعلها الممثل عن مصالح الناس المحليين دون مصالح السلطة المركزية. ولهذا التمثيل شكلان اثنان، الأول يكون بإعطاء الأولوية للأشخاص ذوي الإقامة الدائمة في الإقليم المحلي على من هم خارجه، والثاني يرتبط بتأليف هذه الأجهزة التي يراعى فيها عادة طريقة الانتخاب من الأشخاص المقيمين داخل الإقليم المحلي، وفي حال كان التأليف بالتعيين فينبغي هنا أن يؤخذ بالحسبان مراعاة إرادتهم ومشاعرهم (1).

والمتبصّر في واقع الكيانات السياسية الحديثة يرى أنّه لا يكاد يوجد في عصرنا الحالي نظاماً إدارياً ينحصر في شكلٍ تنظيمي بعينه. فمهما بلغ حجم الدولة صغراً في المساحة، يبقى حاجتها إلى توزيع المهام بالحد الأدنى على المرؤوسين أمراً يخفف عنها الأعباء ويسرّع عملية التنفيذ بالوجه الأمثل. وضرورة وجود التوازن الذي هو قيام كل طرف بتحمّل مسؤولية المهام الموكلة إليه، يعطي الإدارة مزيدا من الحيوية، وهو ما يرتبط بصفة أساسية بتلك العلاقة التنظيمية بين الرؤساء والمرؤوسين، أي بين طبقات الإدارة العليا وما تقع تحت سلطتها في التراتبية الإدارية.

وبصفة عامة يمكن معرفة الوصول إلى تحديد درجات التوازن في توزيع المهام بين السلطة المركزية واللامركزية، من خلال تحليل وظائف الإدارة العامة من تخطيط وتنظيم ثم التمويل والتوجيه، فالتنفيذ والرقابة. ومدى المرونة المتبادلة في التقيّد بتطبيق هذه العمليات الإدارية بين السلطتين، ضمن الأطر الواردة في القانون المحدد لضوابط العلاقة الإدارية بينهما، والوسائل اللازمة لتحقيق هذه الغاية. ألا وهي ضبط توازن المهام لكلّ منهما (2).

وبالمقابل فإنّ تصرف السلطة المركزية إلى إهمال دور المواطن في المشاركة السياسة وفرض إرادتها بالهيمنة والتسلط، قد تخلق ردّات فعل سلبية عند المواطنين تجاهها، الأمر الذي قد يدعوهم إلى المعارضة للقوانين والمطالبة بتخفيف القيود المركزية، وقد يصل بهم إلى الدعوة للانعزال والحكم الذاتي في حال كان الطرف الذي تعرّض للتهميش فئة إثنية أو مذهبية أو ما شاكل. وهذا ما من شأنه إضعاف الدولة وتوليد حالة من عدم الاستقرار الداخلي وهدر الطاقات واستنفاذها بغير ما تدعوه المصلحة الوطنية (3).

ومن بين الأمور التي تمكّن الهيئات المحلية أمتلاك هامش أكثر من التحكّم في قراراتها المحلية، هي قدرة الأفراد المحليين في حرية اختيار الأفراد الممثلين عنهم داخل السلطة اللامركزية التي تحكمهم وترعى شؤونهم، وذلك من خلال الانتخابات الحرّة الراعية لعملية إيصال إرادة الناس وحق المشاركة السياسية في الحكم والإدارة. ويأتي الانتخاب في هذا المعيار الضامن لبقاء الهيئات اللامركزية في حالة من الاستقلال

---

(1) عزّت الأيوبي، مرجع سابق، ص31-32.

(2) علي شريف، مرجع سابق، ص325-329-333.

(3) سليم نصر "عمل جماعي"، تحديات اللامركزية والحكم المحلي في العالم العربي، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2005، ط1، ص 22 إلى ص25.

عن سيطرة السلطة المركزية، ويكون هذا الاستقلال بدوره أداة قوية بيد المنتخبين والهيئات المحلية لضمان مصالحهم، فهم أعلم بحاجاتهم من غيرهم وأحقّ منهم في رعايتها وكيفية التصرف فيها [1].

علماً أنّ هناك من الدول وتحديدا في العالم الثالث ما تأخذ بمبدأ التعيين فيما يخص بالقيادات التنفيذية المحلية، في مقابل الانتخاب لهؤلاء من قبل المواطنين في النطاق المحلي لكل هيئة محلية. وهذا الأمر عدا أنّه تقويض لاستقلال الهيئات المحلية، فهو كذلك دليل على إبقاء تلك الهيئات رهينة سلطتها المركزية وضمان التأثير المباشر عليها. أيضاً من الأمور التي تدعم أسس نظام الإدارة اللامركزية وتزيد من روابط العلاقة بين المركز والهيئات المحلية، هي مسألة سد السلطة المركزية لحاجة الإدارات المحلية للموارد المالية المحلية من خلال المساعدات والمنح التي تقدمها لتنفيذ برامج بعينها [2]. فقد لا تستطيع الهيئات المحلية من تغطية نفقاتها والمشاريع اللازمة لتنفيذها بالموارد المتاحة لها ضمن نطاق حدودها الإداري، فتضطر السلطة المركزي في حالٍ كهذه إلى دعم الهيئات المحلية بالمعونة المالية التي تكفي تنفيذ مهامها على الوجه الأمثل.

ثالثاً: الاعتراف للسلطات المحلية بالشخصية المعنوية

لا يمكن أن يتحقق في عملية توزيع المهام على الهيئات اللامركزية الصفة القانونية ولا يمكن القيام به، ما لم يتم الاعتراف بالشخصية المعنوية المستقلة لهذه الهيئات المحلية. والاعتراف المذكور في حقيقته هو ما أُعتبر إقراراً صار من خلاله للوحدات الإدارية شخصية متميزة عن تلك التي تمتلكها الدولة. فبات يستوجب ذلك الالتزام بجملة من التبعات القانونية المترتبة على كاهل الدولة التي أقرّت بالشخصية المعنوية للهيئة أو الوحدة الإدارية، وبالتالي استحقت الإقرار بالصفة العامة. والشخصية المعنوية بامتلاكها سلطة التقرير في الشؤون الإدارية الموكلة لها، تكون قد حصلت على صفة الاستقلال الإداري عن السلطة المركزية وإمكانية العمل مع هذا السلطة على أساس المشاركة في تنفيذ المشاريع التنموية وتحمّل المسؤوليات على حد سواء [3].

ومن هذه التبعات التي ترافق الاعتراف للوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية المستقلة، أن لهؤلاء الأشخاص المعنويين في الوحدات اللامركزية ذمّة مالية مستقلّة عن ماليّة الدولة، وبموجبها تستحقّ منح الصلاحيات والحقوق الإداريّة وبها يتمّ المطالبة بالواجبات والمحاسبة حال التقصير في أدائها. وكذلك يحدد بموجب القانون من يمثّل إرادة الأشخاص المعنوية، من خلال هيئات خاصّة مستقّلة في إصدار قراراتها عن الدولة وفي تصرّفها في تسيير المرافق والمؤسسات التي تحت سلطتها الإدارية. وأنّ للعاملين في هذه الهيئات اللامركزية من عمال وموظفين استقلال في النظم القانونية عن عمال وموظفي الدولة.

---

(1) طه حميد العنبكي، مرجع سابق، ص13-14.

(2) علي شريف، مرجع سابق، ص386-390.

(3) إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص195-196-197-198

وأيضاً للأشخاص اللامركزيين حق المبادأة في العمل بما وكّل بها من اختصاصات وصلاحيات. وكذلك الاستقلال بالأعمال وتحمل المسؤولية في النتائج. ولهم الحق في التقاضي، إمّا لهم أو عليهم [1].

بهذا تأتي مسألة وجود الشخصية المعنوية التي تكتمل عناصرها بالاستقلال الإداري والمالي، لتشكل إحدى ركائز تكوين بنية نظام اللامركزية الإدارية. والاستقلال المذكور يعدّ سمة بارزة للشخصية اللامركزية. وهو ما يخولها على أمتلاك موازنة مستقلة عن الموازنة العامة للسلطة المركزية. ولها أيضا الموارد والمصادر التي تعتمد عليها في موازنتها، والحق في التصرّف في عملية إنفاقها بالوجه الذي يخدم المصالح المحلية. لكن كل ذلك يكون محاطاً في ذات الوقت بجملة من الضوابط والقيود التي تمنع الإخلال بالمال العام دون وجهٍ شرعيٍ. تلك الضوابط المتمثلة بجانب الرقابة المركزية والمحددة بموجب قوانين خصصت تحديداً لهذه الغاية [2]. وهو ما يمكن أن يوصف بالاستقلال المقيّد.

وعلى ما تقدّم فإنّ هناك ضرورة من وجود ممثلين يعبرون عن إرادة الشخصية المعنوية للهيئة اللامركزية. وهو ما يكون عبارة عن مجالس محلية متمثلة بالسّكان المحليين داخل الحدود الإدارية للوحدات المحليّة، وينبغي للمجلس المحلي أن يتمتع بكامل الاستقلالية في عملية تسيير الوظائف الإدارية عن السلطة المركزية. ويوضع تحت تصرّفه ذمّة مالية مستقلة تماما عن الذّمة المالية للسلطة المركزية، وله الحق في كيفية تقدير صرف هذه النفقات في برامج إنمائية تخدم المصلحة المحلية [3].

وينبغي لتوزيع الصلاحيات بين السلطتين المركزية واللامركزية ألّا توجد حالة لتجاوز أيّ منهما على الآخر، فلا يعطي الشخص اللامركزي سلطة توازي أو تزيد على سلطة المركز، فيحدث ذلك صدعاً في بنيان الدولة وباباً يدخل منه الانقسام الداخلي بين مكونات البلد الواحد، وتنفرد السلطة المركزية بكامل الصلاحيات ما تجعل الهيئات المحلية هامشية الدور. فالدولة القوية هي التي تمتاز بأجهزة حكم مركزي ولامركزي قويان ببعضهما في الآن عينه، وبالمقابل فإن اتصاف أيّ منهما بالضعف يؤثر في الآخر أو على أقل تقدير يوجد حالة من الخلل في بنية التنظيم الإداري بأكمه. وهذا نابع من عملية توزيع المهام بين السلطتين المركزية واللامركزية على اعتبار أن الخطط والأهداف إنما توضع بشكلٍ يغطي مساحة الدولة بأكملها، فالنجاح والفشل في كلتا الحالتين مرهون بعمل السلطتين معاً بالشكل الأفضل [4].

---

(1) إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص195-196-197-198.

(2) زياد بارود، ندوة حول اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية، بيروت، 2002، ص17-18.

(3) صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص39-40.

(4) بول سالم، اللامركزية الإدارية في لبنان الإشكالية والتطبيق، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1996، ط1، ص25.

الفقرة الثانية: اللامركزية الإدارية وصورها والرقابة على هيئاتها

في هذه الفقرة سيتم صياغة تعريفٍ محدد للامركزية الإدارية بعدما تم بيان عدد من الأسس التي استند عليه هذا التعريف، وكذلك الصور التي تكون عليه هذا الشكل الإداري عند القيام بتطبيقه. وأيضاً جوانب الرقابة التي تخضع إليها لضبط عمله.

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية وصورها

بناءاً على ما تم سرده من ركائز شكّلت بنية النّظام الإداري اللّامركزي وصلاحياته وخصائصه، يمكن القول أنّ اللّامركزية الإدارية وكما بيّنه الدكتور شيحا، تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية فحسب، بين الإدارة المركزية وتلك الهيئات المستقلة على الأساس الإقليمي أو الموضوعي [1]. وهو ما جعل هذه العلاقة متميزة من حيث منح المواطنين حق التمثيل والمشاركة في العملية السياسية والتنموية للأقاليم الخاصة بهم، وبالتالي تقوية مشاعر الولاء للسلطة المركزية. وفي الآن عينه فإن هذه السلطة الركزية تكون بإلزام الهيئات اللامركزية أعمالاً تنموية، قد خففت عن كاهلها عبء إدارة هذه الأشغال بالوجه الأنسب للتخطيط والإدارة.

لذا فاللامركزية الإدارية بالتعريف: هي إحدى طرق الإدارة العامة التي تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية من جهة، وهيئات مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي أو مصلحي من جهة أخرى. وهذه الهيئات تباشر سلطتها في النطاق القانوني المرسوم لها، تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية دون أن تخضع لها رئاسياً. ولهذا يقترن مسألة اللامركزية بشكل الإدارة المحلية أو نظام الحكم المحلي، وكذلك بنظام المؤسسات العامة [2].

اللامركزية الإدارية في تقسيمها تأخذ شكلين تنظيميين جرت الضرورة لتبنّي إحداهما حسب حاجة الدولة. فقد تعتمد السلطة المركزية الأساس الجغرافي أو المناطقي في التقسيم، وتسمى في هذه الحالة باللامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية، وقد تستند إلى الأساس الموضوعي، فتعتمد اللامركزية المرفقية أو المصلحية. ففي اللامركزية الإقليمية تقوم السلطة المركزية بتقسيم الاختصاصات والسلطات بينها وبين الهيئات المستقلة اللامركزية، بحيث تتم تنفيذ أعمالها من خلال وحدات إدارية إقليمية محددة يرأسها هيئة مستقلة عن السلطة المركزية داخل نطاقها الإقليمي وبالأطر المسموح لها في القانون، بحيث تحتفظ هذه العلاقة الإدارية بأولوية الإبقاء على الكيان السياسي والإداري الواحد للدولة.

مثل هذا الصيغة التنظيمية للإدارة تبرز من خلال تكوين عدد من الأشخاص ويعطى لهم الصفة القانونية والصلاحية لمباشرة مهامه على الجزء الموكّل إليه إدارته، كالنظام الإداري الذي أوجد المحافظات

---

(1) إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص192-193.

(2) طعيمة الجرف، القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، دار الحمامي للطباعة، القاهرة، 1970، ص112.

والبلديات. أما في اللامركزية المرفقية فيتم إعطاء المرفق العام الشخصية المعنوية القانونية لتحقيق مهام إدارية ضمن المرفق المخصص للعمل فيه، علماً أنّه لا يعطى للنطاق الجغرافي تلك الأهمية في تسيير المرفق العام، كالمؤسسات والمرافق العامة [1].

فاللامركزية المصلحية هي استقلال مرفق عام أو عدة مرافق عامة بإدارة شؤونها بنفسها بعيداً عن تدخل السلطة المركزية، بعد منح المرفق العام شخصية معنوية مستقلة تعطيه الحق بإدارة شؤونه ضمن الصلاحيات المعطاة بموجب القانون، ويخضع لإشراف ورقابة السلطة الإدارية المركزية. وذلك بعد أن تنبّهت الدول الحديثة إلى أنّ المشاريع بعض المشاريع العامة تحتاج إلى إدارة خاصة، خارج النظام الإداري العام الذي قد يعيقه الروتين الإداري وما شاكل ذلك من معوقات.

أما اللامركزية الإقليمية فهي تفتيت السلطة الإدارية في الدولة على هيئات عامة إقليمية، بحيث يتمتع كل جزء أو إقليم إداري بالاستقلال في إدارة المرافق والوظائف الإدارية ضمن الحدود الجغرافية المحددة له. وقد تتشكّل لامركزية إقليمية مطلقة عندما تكون الهيئة العامة التي تمثّل الشخصية المعنوية للسلطة المحلية منتخبة من مواطني الإقليم، وقد تكون لامركزية إقليمية نسبية عندما يتم اختيار الممثلين للهيئة العامة للسلطة المحلية للإقليم بالتعين أم بالمزج بين التعين والانتخاب [2].

ثانياً: الرقابة على الهيئات اللامركزية

تشكّل مسألة رقابة السلطة المركزية لأعمال السلطات المحلية اللامركزية من الركائز الجوهرية في بنية الإدارة. وهي تعتبر ضرورة من شأنها الإبقاء على العلاقة التبعية لجهة السلطة المركزية، وتكون في مجمل حالاتها مبيّنة في القوانين والبنود الدستورية المحددة لتشكيل تلك العلاقة والأسس التنظيمية الخاصة بها. وأيّا تكن شكل تلك العلاقة، فإن صفة الرقابة الموضوعة من الجهة المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية، لا ينبغي لها أن تكون على شكل وصاية كالتي تطبق في حق القاصر. وكذلك لا يمكن وصف من يتولى إدارة الشؤون المحلية من أشخاص بالوكلاء عن السلطة المركزية، فطبيعة الوكيل تقتضي تنفيذ الأوامر ويخضع للرقابة حتى لو لم ينص القانون على مثل هذا. وهو ما يتوجب وجوده مسبقا وبالنصوص الشرعية القانونية والتي تفصّل العلاقة المتبادلة بين كلّ من الجهة المركزية وتلك الجهات المحلية اللامركزية [3].

من الدوافع التي تستدعي وجود ورقابة من السلطة المركزية وعدم إعطاء الهيئات اللامركزية استقلالاً تاماً، هو منع هذه الهيئات من استغلال صلاحياتها في هذه الحالة واستعمالها في تقوية نفوذها وسلطتها،

---

(1) إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص192–193.

(2) عزّت الأيوبي، مرجع سابق، ص29–28.

(3) طه حميد العنبكي، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، 2010، ط1، ص13–14.

فيشكل ذلك عامل عدم استقرار الدولة الواحدة عندما تتعاظم قوة الهيئات المستقلة لتكون كالدولة داخل الدولة. وأيضا هناك جانب آخر وهو مراقبة أولئك الأشخاص المنتخبين من استغلال الإدارة لمصالح انتخابية على حساب المصلحة العليا للدولة. وهنا صار معظم النظم الإدارية ترى إعطاء السلطة المركزية حق رعاية وإشراف ومراقبة السلطات اللامركزية أمراً لا خلاف عليه، وهو ما أطلق عليه حق الرقابة أو الوصاية الإدارية. وقد أخذت هذه الرقابة أشكالٍ ثلاث:

أولاها التي تسمى الرقابة البرلمانية، وبها يمارس البرلمان حقه في الرقابة على الهيئات المحلية، أبتداءاً بقانون إنشاءها وضع الاختصاصات الموكلة بها وانتهاءاً بسلطتها في إلغائها وحلها. وثاني أشكالها تتمثل بالرقابة القضائية والتي تنظر في مدى مطابقة القرارات الصادرة من الهيئات المحلية مع القانون، وفي المراجعات للطعون المقدمة من قِبل الآخرين في حق تلك الهيئات. والثالثة هي المتمثلة بالرقابة الإدارية للسلطة المركزية أو من تمثلها في كافة الهيئات المحلية اللامركزية [1].

وهذه الرقابة أو الوصاية الإدارية من السلطة المركزية تأخذ عدة أوجه في ممارستها. فقد تأتي الوصاية الإدارية على الأشخاص، أي رقابة السلطة المركزية لأعضاء الهيئات اللامركزية أو قد تكون بحقّ المجلس المتمثل للسلطة اللامركزية ككل إمّا بالحلّ أو الإيقاف في حالات حددها القانون بدقة. وقد تأتي هذه الوصاية على أعمال الهيئات اللامركزية، وهي تتمثل بالإذن والتصديق ووقف التنفيذ والإنهاء بالنسبة للأعمال الإيجابية للأشخاص اللامركزية، والحلول محل الهيئات اللامركزية بالنسبة للأعمال السلبية لهم، والتي تتمثل بالإهمال أو الامتناع عن أداء الواجبات الملقاة على عاتقها [2].

وينبغي التذكير بأنّ هذه الرقابة المركزية لا بدّ أن تكون بدورها لها حدود تقف عندها، حتى لا تعيق عمل الهيئات اللامركزية أو تجعل منها أدوات تنفيذية مهمتها أمتثال أوامر السلطة المركزية. وأبرز الحدود أو الضوابط هي التي تجعل اختصاص المجالس المحلية مسؤولية اتخاذ القرارات ذات الشأن المحلي، ولو تطلّب تلك القرارات التّصديق فيما بعد. وكذلك محدودية الرقابة المركزية وحالات تطبيقها بنصوص قانونية واضحة. إضافةً إلى منع السلطة المركزية من تعديل قرارات الهيئات اللامركزية، وكن لها في هذه الحالة إمّا رفض القرار بكلّيته أو قبوله كما هو كاملاً [3].

إذاً فالغاية التي دعت السلطة المركزية إلى إحداث هيئات لامركزية ضمن رقابتها، هو تعزيز هيمنتها وبسط سيادتها على كامل مساحة الدولة عن طريق الصلاحيات الممنوحة للإدارات اللامركزية، فتكسب بهذه المشاركة ثقة المواطنين أكثر فأكثر وتزيد في تقوية الشعور بالانتماء للدولة، وهذا الأمر يمكن أن يكون أكثر وضوحاً في مشاركة المستويات الدنيا من الشرائح المجتمعية، وحتى تلك التي تعيش في

(1) عزت الأيوبي، مرجع سابق، ص36-37.

(2) إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص217-219.

(3) صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص44-45.

الأرياف والقرى البعيدة. ونتيجةً لما تم تبيانه بخصوص المحددات الرئيسية للامركزية الإدارية، يمكن ترتيبها وإيجازها في النقاط الأربعة التالية:

1- الإقرار بوجود سلطات محلية لها صفة عامة ومصالح محلية خاصة متميّزة عن تلك الوطنية للدولة.

2- القبول بتشكيل مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية الخاصة.

3- منح السلطات المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي.

4- احتفاظ السلطة المركزية بحق متابعة ورقابة عمل الهيئات المحلية والإشراف على ممارسة اختصاصاتها.

المبحث الثاني: أسباب التّحوّل من المركزية الإدارية إلى اللامركزية الإدارية

قبل أن نتطرّق إلى الأسباب التي تدفع الدول لمنح الهيئات المحلية صلاحيات إدارية للعمل باستقلالية، ضمن نطاق الحدود الإدارية الممنوحة لها قانونياً من السلطة المركزية، لا بدّ بدايةً من توضيح بعض الجوانب المتعلقة بالشكل الإداري المركزي واللامركزي إيجاباً وسلباً، والمميزات التي يتّصف بهما.

الفقرة الأولى: المركزية الإدارية

إذا رجعنا إلى نشأةِ كلا الشكليين التنظيميين، نجد أنّ المركزية الإدارية مقارنةً باللامركزية كان سابقاً من حيث ظهوره التاريخي، وهو ما أعطى المركزية الإدارية وصف السلطة العليا. ولأنّ الأساس في تكوين الدولة هو المركزية الإدارية، فهي تعتبر الحالة الطبيعية منذ وجودها، ولذلك يمكن القول أنّ حالة اللامركزية الإدارية عبارة عن تغيّرٍ طرأ في العملية الإدارية. أو بتعبير أدق، هو شكل من أشكال التنازل أو الإقرار والاعتراف بقبول حالة أخرى، هي نتيجة تفريعٍ للدولة. وقد جعل مفهوم المركزية الإدارية من الدولة الشخص القانوني الوحيد، الذي من حقه ممارسة صلاحيات ومهام إدارية عامة وشاملة، وعلى كامل مساحة الدولة. في حين تم تحديد النطاق الجغرافي ونوع الصلاحيات والنشاط لغيرها من أشخاص القانون العام. وهذان الطابعان الإقليمي والوظيفي اللذان ميّزهما تلك الشمولية للدولة، ومدى قدرة الأخيرة على التخلي منهما لصالح أشخاص القانون العام، يصبح عندئذ مسألة رسم خطٍ فاصلٍ بين المركزية واللامركزية ممكناً [1].

وبالتالي نجد أنّ الدول تقف أمام تحدّ واقعي، يتمثّل في كيفية تحقيق التوازن بين المركزية واللامركزية الإدارية.

أولاً: لمحة تاريخية عن المركزية الإدارية

ضمن السياق التاريخي لبروز هذا التوازن وحصول التحوّل في الشكل الإداري لبعض الدول الحديثة، فإن العديد من الأحداث التاريخية الكبرى كانت السبب وراء تركيز الاهتمام على التوّجه نحو اتخاذ الدول لمزيد من الأساليب والأليات اللامركزية في الإدارة.

فقد ازدادت الدراسات والأبحاث المتعلّقة بتوضيح بنية اللامركزية ودورها في عملية التنمية بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، وتالياً في بداية الثمانينيات من القرن العشرين من قِبَل منظماتٍ دولية، مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي والوكالة الأمريكيّة للتنمية الدولية، والتي ربطت بين تحقيق التنمية في الدول النامية بمدى القبول بالتنظيم الإداري اللامركزي فيها. وبدا أنّ التحوّل في دور الدولة ودور الوحدات المحلية في قبول سياساتٍ كالخصخصة وغيرها، وفشل حكومات بعض الدول المركزية في التنمية وتأمين الخدمات

---

(1) عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2013، ص184-185-193.

العامة، من أبرز أسباب توجّه عدد من الدول إلى اللامركزية. وشكّل كذلك انهيار الحكومات المركزية التي كانت منضوية داخل الاتحاد السوفيتي ودول أوروبا الشرقية، زيادة مطالب الوحدات المحلية وتعزيز سلطاتها أمام السلطة المركزية [1].

وهنا يمكن ملاحظة أنّ الدولة التي تتمسّك بأيديولوجية معيّنة تستند عليها نظام الحكم فيها، نجدها تميل إلى المركزية الإدارية، ودافعها في ذلك حماية أرضها ووحدة شعبها ومنع بواعث الفرقة بين مواطنيها على اختلاف توجهاتهم. وغالباً تتميّز مثل هذا النوع من الأنظمة بالهيمنة الكاملة لأدوات السلطة وتضعها بيد المركز. وعلى الوجه المقابل لهذا النوع من أنظمة الحكم الشمولية، نجد شكل الحكم المتمثّل بأيديولوجية منفتحة على جميع المكونات داخل حدودها الجغرافية، وبالتالي تسعى إلى تعزيز روح المشاركة الشعبية في الإدارة والحكم وإعطاء الشرائح المتنوّعة داخل الدولة هامشاً أوسع للمشاركة، فتأمن بظنّها حالة التعصب لأي مكوّن قد يشعر بالغبن والحرمان من حق المشاركة في اتخاذ القرارات المرتبطة بمصالحه وحاجاته المعيشية. فمثل هذا النوع من أنظمة الحكم المنفتحة ترى أنّ إشراك المواطن في العملية السياسية تزيد عنده الولاء للدولة، وتبعد عنه التعصب والتصادم مع السلطة لتحصيل حقه في التعبير والمشاركة السياسية [2].

ولهذا فإنّ حدة التباين في قبول أيّ شكل إداري داخل أيّة دولة يرتبط بالدرجة الأولى بمدى الوعي السياسي لدى الحاكم والمحكوم، والقبول بالاختلافات الاجتماعية والسياسية والثقافية وغيرها من أدوات التنوّع داخل حدود الدولة على حدّ سواء. فاللامركزية باعتبارها شكل إداري يسمح بالمشاركة في العملية السياسية لجميع المواطنين، فهي بالتالي تشكل وسيلة بارزة لزيادة الوعي السياسي داخل الدولة، أكثر منها بالنسبة للمركزية التي في بعض الحالات تفرض فهماً واحداً لحكم وإدارة الدولة، وهو ما قد يصبح بيئة خصبة لبذرة التعصب لدى أصحاب الفهم المختلف في حالة الحرمان من المشاركة.

والجدير بالذّكر أنّ عملية التحوّل من المركزية الإدارية إلى اللامركزية مرت بمستويات عدّة منذ نشأة الدولة الحديثة في أوائل القرن السادس عشر، والتي فيها تم تمكين سلطة الملوك المطلقة على أسس نظرية الحق الإلهي المقدس في السلطة، وبذلك قام الملك بتركيز السلطات سواءً في الحكم والإدارة وجمعها بيده وتحت حكمه مباشرة. ولكن التعقيدات الإدارية التي طرأت في الدولة الحديثة وزيادة نشاطاتها وتوسعها في كافة المستويات، جعلت من مسألة التركيز الإداري صعب الاستمرار للقيام بكافة الأعباء دون توكيلها، كتلك التي ارتبطت بإنشاء المرافق الفنية وإدارتها بغية الخدمة العامة للأفراد، مثل التعليم والصحة والسكك الحديدية وغيرها من المرافق [3].

---

(1) سمير عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، دار الجلال للطباعة، القاهرة، 2009، ص7-8.

(2) سمير عبد الوهاب، المرجع نفسه.

(3) طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص92-94.

وبات من المستحيل بمقدور السلطة المركزية في العاصمة بمفردها إدارة الشؤون والمصالح الخاصة بكافة الأقاليم المدن التابعة للدولة، مهما امتلكت من الأدوات والوسائل وكانت على أعلى جوانب الكفاءة والمقدرة. وصار التخفيف على العاصمة من ضرورات الإصلاح الإداري فتتفرغ بالتالي للمسائل العامة والمشتركة على المستوى الوطني ككل، وهنا بدأ الإدراك لتولي الهيئات التابعة للأقاليم أمر النشاط الإداري كونها أقرب لذلك (1).

ثانياً: تعريف وأسس المركزية الإدارية

بات النظام الإداري المركزي في مستوى من عدم التركيز الإداري (أو اللاوزارية أو إدارة الفروع أو الإدارة الميدانية) عندما عجزت المركزية المطلقة أو التركيز الإداري على تيسير الشؤون بالشكل المطلوب. فقامت السلطة المركزية بمشاركة البت فيما عدد من الأمور الإدارية مع الفروع المحلية التابعة للوزارات في العاصمة، دون العودة في هذه القرارات إلى السلطة المركزية. وهذا الشكل الإداري يعتبر إحدى أنواع المركزية الإدارية، وهي تختلف عن اللامركزية الإدارية لكون العلاقة الإدارية في اللاوزارية تبقى علاقة تبعية رئاسية للمركز في العاصمة (2).

بحيث يوكل للموظفين في المناطق والأقاليم، صلاحيات التقرير في بعض الأمور المحلية، من غير مراجعة السلطة المركزية في ذلك. علماً أنّ أولئك الموظفين يعيّنون من قبل السلطة المركزية ويتبعون لها إدارياً، ويخضعون لرقابتها، وتحت إشرافها بطبيعة الأمر. وهنا يمكننا القول، أنّ نظام الإدارة المركزية يأخذ شكل البناء الهرمي التسلسلي في دوائر الدولة، ويكون لرأس الهرم الإداري المتمثّل بشخص الوزير جلّ الصلاحيات التقريرية الهامّة والنافذة، ولبقية المستويات الإدارية والقيادات الوسيطة أدنى القمة مهمة المساعد للوزير، وتعمل بأوامره، ولها صلاحيات محددة مرتبطة بالتنفيذ والمتابعة فحسب، وترفع للوزير حاجات المواطنين للبت فيها (3).

إذاً فإنّ الذي يطبّق في وقتنا الراهن هو الشكل المركزي النسبي، المسمى باللاحصرية. وفيها تقوم الدولة بتوحيد كافة مظاهر النشاط الإداري ووضعها بيد السلطة التنفيذية وبقية الفروع التي تتبعها في العاصمة والأقاليم، والذي يتضح بهذا رؤية التجانس بين أقاليم الدولة ووحدة الأسلوب الإداري. وفيها يبقى السلطة المركزية هي الآمرة للقرارات وصاحبة الرقابة والرجوع لها في عملية التنفيذ والمتابعة ضمن إطار التسلسل الإداري، حتى وإن كان هناك تعدداً في الوحدات والهيئات والإدارات التي تُسند المركز لها تكليف بعض المهام والصلاحيات. طالما أنّها بمجملها تخضع بشكل تام لرئاسة عليا واحدة، وإجراءات وأحكام وقواعد واحدة. وبالنتيجة فإنّ السلطات اللاحصرية تشكّل أمتداد لسلطة المركز، لكونها تفتقد للشخصية

(1) طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص94-104.

(2) صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص27-28.

(3) عبد اللطيف قطيش، مرجع سابق، ص186-188.

المعنوية والاستقلال المالي، ولوجود الرقابة التسلسلية فإنّ الاستقلال الإداري بدوره يصبح خجولاً [1].

فالمركزية الإدارية يقصد بها تجمع الصلاحيات المتعلّقة بالدولة وحصر البت بقراراتها لجهة رئيسية واحدة، من خلال ممثلين عنها إمّا في العاصمة أو في الأقاليم الخاضعة لسلطة الدولة. وبالتالي فإنّ الدولة ها هنا تمثّل الشخص الاعتباري العام الوحيد من الناحية القانونية، من تقوم بمباشرة كافة الاختصاصات من دون أن تعمد إلى مشاركة المباشرة في الوظيفة الإدارية لأي من أشخاص الإدارة العامة. وبذلك فالمهام الإدارية التنظيمية والوظيفية تجمع بيد السلطة المركزية، بموجب معايير يتفق عليها مسبقاً وفق قانون محدد [2].

ثالثاً: خصائص المركزية الإدارية

وللمركزية الإدارية على ما تقدم، عناصر وخصائص تشكل بمجموعها بنية هذا الشكل التنظيمي الإداري ودعائمه. فأولى هذه الأسس تبرز في تركيز الوظيفة الإدارية وحصرها بيد الرئيس الإداري الأعلى في العاصمة، التي تدير منها الحكومة المركزية جميع شؤون الدولة السياسية والإدارية، وهذا الحصر يعطي السلطة العليا أي الوزراء في الحكومة حقاً أساسياً وهو تعيين الموظفين في الإدارات التابعة لوزاراتهم [3].

1- تركيز الوظيفة الإدارية وحصرها بيد الرئيس الإداري الأعلى

ويقصد بتركيز الوظيفة الإدارية تفرّد الحكومة المركزية بحق إصدار وتعديل وحتى إلغاء القرارات الإدارية ذات الشأن العام، التي تراها تخدم المصلحة العامة للدولة وتفضي إلى حُسْن سير مرافقها بالوجه الأمثل. ويقع تحت هذا التركيز لإصدار القرارات ما يتعلق بتعيين الموظفين في الإدارات العامة الخاضعة لسلطة المركز في الأقاليم والفروع المحلية، فوحدها هي صاحبة التعيين والعزل والمراقبة والمحاسبة للموظف العام، وجميع العاملين في القطاع العام في الهيئات المحلية ضمن الأقاليم والعاصمة بطبيعة الحال. وبهذا فإن جميع الأمور الإدارية في الدولة يتم تسييرها من قِبل المسؤولين في العاصمة أو عبر ممثليهم في الإدارات داخل الأقاليم [4].

---

(1) زياد بارود، تحديات اللامركزية والحكم المحلي في العالم العربي، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ط1، 2005، ص138.

(2) سعيد نحيلي، القانون الإداري المبادئ العامة الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، كلية الحقوق، 2012-2013، ص121.

(3) مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص32.

(4) طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص104-105.

2- التسلسل الهرمي أو نظام التدرّج الإداري

أمّا الأساس الثاني للمركزية الإدارية، فهو المتمثّل بالتسلسل الهرمي أو نظام التدرّج الإداري. فحتمية البناء التسلسلي في هذا الأسلوب الإداري يقتضي أن يكون هناك تراتبية هرمية في سلّم الإدارة، وذلك لعجز السلطة المركزية بمفردها القيام بكافة المهام المتعلّقة بالوظيفة الإدارية. وداخل هذه التراتبية ينقسم الجهاز الإداري إلى مجموعة من الموظفين يمثلون السلطة المركزية في تنفيذ مهامها، والتقسيم المذكور لأولئك الموظفين يكون على شكل تراتبي أو تصاعدي، بحيث يجلس الوزير الذي هو الرئيس الإداري الأعلى في قمة السلّم الإداري، ثم يتبعه في التسلسل رؤساء الدرجات الأدنى فالأدنى، وصولاً إلى صغار العاملين في قاعدة هذا التسلسل الإداري. والصفة الأبرز للتراتبية تكون بوجود رئيس مباشر واحد فوق كل مرؤوس، وهو بالتالي المسؤول عن تلقّي الأوامر منه ومراجعته في كل ترتيب إداري، فهم بهذا غير مستقلين عن الإدارة المركزية طالما أنّهم خاضعون تسلسلياً لرؤساء أعلى منهم درجةً، لتنتهي بشخص الوزير الذي هو بطبيعة الحال مرجَع القرار الأول في الوزارة [1].

بقي الأساس الثالث للمركزية الإدارية الذي يشكّل أهم ركائز هذا الأسلوب، وهو خضوع الموظفين التابعين لها للسُلطة الرئاسية. والمراد بهذه السلطة ما خوّله القانون لكل رئيس إداري من سلطات على مرؤوسيه ممن أدنى منه درجة في الترتيب الإداري، وهذا الارتباط والعلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين تتميّز بصفة التبعية والخنوع من الأدنى تجاه الأعلى رتبة. ولكون مسألة السلطة الرئاسية تعطى للرئيس الإداري لتسهيل عمل المرفق العام وتنظيم العمل الإداري بالشكل الأمثل، فهو من هذا المنطلق لا يعتبر ميزة تفضيليّة خاصة بالرئيس على من هو تحته إدارياً، بل منحة قانونية تمارس ضمن حدود وضوابط واضحة، يصبح في حال الإخلال بها معرّضاً للمساءلة أمام المسؤول الأعلى رتبة منه أو الجهات القضائية المختصة.

وللسلطة الرئاسية في المركزية الإدارية مظاهر لا بد من وجودها، وتبرز في العديد من الاختصاصات التي يمارسها الرئيس الإداري، إمّا بحق أعمال وتصرفات المرؤوسين مثل سلطة توجيه أعمال المرؤوسين وسلطة التعقيب على تصرّفاتهم، أو عندما يمارس الرئيس الإداري اختصاصه على المرؤوسين أنفسهم، وذلك مثل سلطة تعيينهم ونقلهم وتأديبهم [2].

ولأن تفويض الاختصاص من الرئيس إلى المرؤوس يشكّل أهم الوسائل التي بها يتحقق نظام عدم التركيز الإداري، يستلزم ذلك ذكر الجوانب التي توجب صحة تفويض الاختصاص هذا وما يتعلق به من تبعات قانونية. والتفويض يتم عندما يعهد الرئيس الإداري صاحب الاختصاص بجزء من اختصاصاته إلى أحد المرؤوسين الأدنى منه رتبة، على أن يكون القانون موافقاً على إجراء مثل هذا التفويض، وأن يبقى لصاحب التفويض رقابة على المفوض إليه عند ممارسة ما فُوّض له من اختصاص.

---

(1) إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص151-152-153.

(2) إبراهيم شيحا، المرجع نفسه.

وللتفويض شروط عامة قام الفقه وأحكام القضاء بإيرادها، وحتى يكون صحيحاً في تطبيقه ينبغي مراعاتها وجودها وتطابقها مع الشروط. ومنها أنْ لا يكون التفويض إلّا بنص قانوني يبيّن فيه منح الاختصاص لجهة ما وإذا ما يحقّ لهذه الجهة التنازل عن اختصاصها أو تفويضه لغيرها، وكذلك على صاحب الاختصاص إصدار قرار صريح برغبتها في استعمال التفويض. والتفويض بالضرورة لا يكون لكامل الاختصاص بل يكون لجزء منه. ويكون كلٌّ من المسؤول المفوض والمرؤوس المفوض إليه مسؤولان على تفويض الاختصاص. ليس للمفوض إليه القيام بتفويض غيره، فالتفويض يكون لمرة واحدة. ويحق للمفوض الرجوع عن تفويضه وقت يشاء لكون التفويض أمر مؤقت وليس بدائم [1].

الفقرة الثانية: حسنات وسيئات المركزية واللامركزية الإدارية

لكِلا الشكلين التنظيمين المركزي واللامركزي من حيث التطبيق صفات تميّزهما عن بعضهما البعض، وهو ما يعتبر دعاة أيّ من هذين الأسلوبين للتنظيم الإداري أنّ أحدهما يستحق التطبيق على حساب الآخر، وهذه الصفات بطبيعة الحال تشمل عيوباً قد تعيق سير عمل الإدارة بالشكل الأفضل. وهذه الميّزات تشمل:

أولاً: حسنات المركزية الإدارية

إنّ لنظام المركزية الإدارية جملة من المميزات التي يَعتبر دعاة هذا الأسلوب الإداري سبباً جوهرياً للأخذ به، ويصبح تطبيقه بالتالي ضرورة لضبط العملية السياسية والإدارية داخل أقاليم الدولة الواحدة. فمن هذه الخصائص التي يمتاز بها المركزية الإدارية ما يلي:

- يشدُّ أركان الدولة ويدعمها عن طريق توحيد الدولة ونظامها السياسي والقانوني والإداري بيد الحكومة المركزية، وتزيد قوة السلطة من خلال الرقابة الإدارية الشاملة للسلطة المركزية على كافة الإدارات العامة سواء في العاصمة أم في الأقاليم.
- يحقق نمطاً وأسلوباً واحداً للوظيفة الإدارية، بحيث يُوجِد وضوحاً وتوحيداً في النظم والإجراءات الإدارية وثباتاً واستقراراً في عملها، وهو ما يخفف من زيادة الإجراءات الإدارية وتداخلها وبالتالي تكون حاجزاً أمام نشوء ظاهرة البيروقراطية في المعاملات الإدارية.
- تسيير وإدارة وتمويل المرافق الإدارية العامة السيادية الكبرى وكذلك المؤسسات العامة، وهذا الأمر يتطلّب أمكانات السلطة المركزية كاملة ليس طاقات موزّعة بين الأقاليم والأطراف. فيكون بذلك النظام المركزي هو الأسلوب الأجدى للقيام برعاية مثل هذه المرافق الأساسية التي تخص المواطنين على كامل مساحة الدولة، كالشؤون الخارجية والدفاع والتعليم والعدالة والتخطيط للمشاريع الكبرى [2].

---

(1) مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص35-36.

(2) عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص124.

- من الجانب الاجتماعي يجد المواطن نوع من العدالة والمساواة في إجراء المعاملات في المرافق العامة ومؤسسات الدولة أينما كانت.

- ومما يترتب على تطبيق المركزية الإداري من الناحية الاقتصادية أنّه يساعد في تقليل الإنفاق العام ويجعله في الحد الأدنى منه، وهذا الأمر يتم عندما تعتمد السلطة على عدد كاف من الموظفين والهيئات بالحد الذي يحتاج حسن سير المرفق العام [1].

- توفر المركزية تلك الأنشطة والعمليات الإدارية محدودة النطاق لكونها تحدث في مستوى إداري موحّد، وبالتالي فهي توفر داخل النشاط الإداري بأكمله درجة عالية من التنسيق والتواصل [2].

ثانياً: سيئات المركزية الإدارية

بالرغم من أنّ نظام المركزية الإداري يمتاز بعدد من الحسنات والمميزات في حسن عمل الإدارة، إلّا أنّ ذلك لا يمنع بالمقابل وجود سلبيات في هذا الشكل الإداري. ويمكن ذكر بعض هذه العيوب التي قد ترافق وتطبيق النظام الإداري المركزي، ومن هذه العيوب:

- البطء في إنجاز المعاملات والإجراءات الإدارية نتيجة كثرة الروتين الإداري الذي يحتاج لموافقة العديد من الرؤساء الإداريين لتنفيذها، إضافةً إلى تلك العراقيل المتعلقة بإنجاز معاملات سكان الأقاليم، التي يشترط استكمالها مراجعة أصحاب القرار في العاصمة على وجه الخصوص، فقد يتكبّد الموطنين في المنطق البعيدة عن العاصمة نفقات ومصاريف عالية.

- إشغال الرئيس الإداري بأعباء وظيفية كثيرة تعيق قيامه بأداء مهامه المتمثلة بصنع السياسات العامة، والتنسيق بين الإدارات التابعة له وربطها بجملة من الخطط والمشاريع والإستراتيجيات العامة المتعلّقة بمصالح الدولة العليا.

- خلق حالة من الجمود وخفض الروح المعنوية لدى المرؤوسين وغياب دافع الابتكار والمبادرة في الوظيفة، نتيجة حصر القرار بيد الرؤساء الإداريين وترك مهمة التنفيذ للمرؤوسين وهو ما يجعل صعوبة إيجاد القيادات الإدارية الجديدة داخل الإدارة [3].

- قد يشكّل المركزية حالة من التسلّط والاستبداد في الحكم والإدارة من قِبل الرؤساء والقادة الإداريين، وهذا يخالف المفاهيم الحديثة للحكم والإدارة التي تعطي حق السكان في الأقاليم والوحدات المحلية في حكم وإدارة شؤونهم بأنفسهم واختيار ممثليهم في السلطة.

- تركيز المرافق الأساسية والمشروعات في العاصمة وفي المدن الكبرى على حساب الإدارات المحلية والأقاليم التي تحتاج بدورها إلى المشاريع الإنمائية والخدماتية الخاصة بها، والتي قد تكون منفصلة عن

---

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري- التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص46.

(2) فؤاد الشيخ سالم وآخرون، المفاهيم الإدارية الحديثة، دار شركة الشعب، عمان، لا ت ن، ص132.

(3) مهند نوح، القانون الإداري1، من منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سوريا، 2018، ص64-65.

تلك المشاريع والسياسات الوطنية العامة للدولة [1].

وبعد استعراض الخصائص التي يتصف به نظام المركزية الإدارية والمبررات المستوجبة لأخذه ورفضه، يصبح مسألة معرفة تلك الخصائص المتعلّقة بالأسلوب الإداري اللامركزي ودوافع المطالبين به أكثر وضوحاً وتفهّماً. على اعتبار أنّ ما يمتاز به أحد النظامين من سمة قد يشكل لدى الآخر نقصاً وجب تفاديه.

ثالثاً: حسنات اللامركزية الإدارية

لمّا كان العجز قد بدا بارزاً في تقسيم وتنظيم عمل سلطة الوظيفة الإدارية في النظام المركزي داخل الدولة، كان البحث والسعي في تطعيمه بما يكمّله أمر حتميّ لضرورة العمل الإداري السليم. وبدا هنا ضرورة اللجوء إلى الأسس والمبررات التي تمهّد لبناء التنظيم الإداري الأنسب في الدولة الحديثة، فكان ذلك بإدخال الإصلاحات التي تمكّن لأسلوب الإدارة اللامركزية. ومن المبررات التي أعطت للامركزية خصائص وحسنات لوجودها داخل الدولة الحديثة ما يلي:

- يعمل هذا النظام على تخفيف العبء عن الإدارية المركزية، من خلال توزيع مهام الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من جهة والهيئات المحلية من جهة أخرى. وبهذا التخفيف على الإدارة المركزية تكون بدورها أكثر تفرغاً لمهامها الأساسية التي تخصّ الشأن العام، كرسمٍ السياسات العامة وإدارة المرافق السيادية الهامة، المرتبطة بالشؤون الداخلية والخارجية الحيوية، وعدم الانشغال بالمسائل الفرعية.
- يلبّي النظام اللامركزي طموحات وآمال الشعوب في إدارة هيئاتها المحلية بنفسه، من خلال المشاركة في اختيار الممثلين عنهم في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق المحلية.
- تقوم اللامركزية الإدارية بتقديم الحلول للعديد من العقبات الإدارية التي قد تعرقل سير العمل داخل الوظيفة العامة، كبطء وتأخير اتخاذ القرارات والروتين الإداري. وهي كذلك أكثر إدراكاً للمصالح المحلية وبالتالي أكثر رعاية لها [2].
- التوزيع العادل للضرائب وموارد الدولة والدخل القومي بين العاصمة والأقاليم بحيث يحظى المواطنين في الأقاليم بقدر من الرعاية ما يمكنهم من تحسين الخدمات والمصالح ضمن نطاق سلطاتهم المحلية، وهذه الدعم المالي يسد حاجات الهيئات العامة المحلية وهو ما يعطي المواطنين شعور الاطمئنان والراحة.
- تعمل اللامركزية الإدارية على تحسين جودة الوظيفة الإدارية من قِبل أصحاب المصلحة المباشرة الذين يعتبرون الممثلين عن الإدارات المحلية، فيسعون إلى تأمين احتياجاتهم المحلية وتحسين أدائهم والإبداع في عمل مرافقهم العامة [3].

---

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص142.

(2) مازن ليلو، مرجع سابق، ص43.

(3) محمد بعلي، مرجع سابق، ص60-61.

رابعاً: سيئات اللامركزية الإدارية

لم يرد للامركزية الإدارية كثير عيوب لكونها جاءت تصحح عيوب المركزية. لكن يمكن أن نذكر منها:

- قد تشكّل اللامركزية المفرطة إلى الإخلال بوحدة الدولة وأمنها وتشتيتها، في جعل الأولوية للمصالح المحلية فوق تلك الوطنية العليا.

- وصول أشخاص من ذوي النفوذ وعديمي الخبرة والدراية إلى استلام الإدارة في الهيئات المحلية، عن طريق التأثير في الأصوات الناخبة فيؤدي ذلك إلى تدني مستوى الأداء الإداري والوظيفي على حد سواء[1].

يمكن القول إنّ مجمل النقاط التي تم التطرّق لها من خصائص تميّزت بها المركزية واللامركزية الإدارية، قد شكلتّ بمجموعها أسبابًا حقيقيةً للتحوّل من المركزية إلى اللامركزية. وبرز في الواقع ضرورة الأخذ بأسلوب الإدارة اللامركزي بعدما أصبحت الدولة الحديثة أمام صعاب جمّة، دفعت بها إلى تقديم تنازلات تلو الأخرى في سبيل تحقيق الأمن والاستقرار وزيادة التنمية في الأقاليم المحلية. وإعطاء الفرد قيمة توازي قيمة الدولة التي ينتمي إليها فيحقق بذلك ضمان بقاء الولاء لها دون غيرها من المصالح الشخصية، فربْط مصلحة المواطن بمصالح الدولة وجعله شريك السلطة في اتخاذ القرارات، فتصبح الإدارة وحدة متكاملة تكون محصّنة من الخلل والفساد، وتبقى موضع التطوير إذا ما تم ضبط أدوات الرقابة فيها على الدوام.

إذاً فإنّ سير الدولة الحديثة سواء في الدول النامية أم المتقدّمة في مسلك اللامركزية في التنظيم الإداري، كان نتيجة حاجةٍ ملحّة بغض النظر عن حجم الدولة. برزت بدايةً في عوامل التطور التاريخي للمجتمع والدولة ومروراً بالوضع الجغرافي للدولة وليس آخراً تلك العوامل والظروف الخارجية. ويمكن باختصار إبراز أسباب الأخذ باللامركزية الإدارية من خلال عوامل عامّة وأخرى خاصّة. فالعوامل العامّة نعني بها تلك التي تجمع أكثر الدول على أنّ اللامركزية لا تقوم بدونها، مثل العوامل التاريخية وظروف نشوء الدولة والعوامل الجغرافية وهي المتعلقة بحجم الدولة وأتساعها، وأيضاً العوامل الديموغرافية المتمثلة بالتنوّع السكاني من حيث اللغة والعرق والمذهب والثقافة [2].

أمّا العوامل الخاصّة فهي تختلف من مجتمعٍ لأخر حسب الظروف التي تمر بها وتتخذها المجتمعات فيها، من تحركات وقرارات وسياسات وغيرها من الظروف الخاصّة. ومنها العوامل السياسية التي ترتبط بالنظام السياسي الحاكم ومدى قبوله بإنشاء الهيئات المحلية والمشاركة السياسية للمواطنين، وكذلك الشكل السياسي للدولة أنْ كانت بسيطة موحّدة أو فيدرالية مركّبة. وأيضاً العوامل الاقتصادية والاجتماعية، المتعلّقة بمفاهيم ونمط عيش الناس داخل الدولة، مثل النظام الإسلامي أو الرأسمالي أو الاشتراكي. وهناك العامل المتمثّل بمدى السلطات الممنوحة في اتخاذ القرارات للأجهزة المحلية اللامركزية [3].

---

(1) محمد بعلي، مرجع سابق، ص60-61.

(2) علي محمود المبيض، إدارة الحكم المحلي، مطابع الدار الهندسية، جامعة عين شمس، 2001، ص20 إلى 28.

(3) علي محمود المبيض، المرجع نفسه.

المبحث الثالث: أشكال وخصائص اللامركزية الإدارية

إنّ الحديث عن أشكال اللامركزية الإدارية في الدولة الحديثة يستوجب تفصيل المستويات اللامركزية التي سادت أنظمة الحكم فيها، بحيث بات القبول بالمستوى المعيّن من اللامركزية أساساً استند عليه نظام الحكم في الدولة، لتمكين أجهزتها السياسية والإدارية في الولايات والأقاليم والحصول بذلك على ضمان ولاء المواطنين. والمستوى إنما نقصد به نوع وحجم الصلاحيات في اتخاذ القرار التي تمنحها السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية. وما جعل الدولة تستقر على إحدى المستويات في التطبيق جملة من الظروف التاريخية والأحداث والعقبات التي واجهتها التجارب العملية داخل الكيان السياسي والإداري للدولة.

الفقرة الأولى: مستويات اللامركزية الإدارية

يمكن ترتيب مستويات اللامركزية الإدارية تبعاً لمدى استقلال السلطات المحلية في التصرّف واتخاذ القرارات ضمن نطاق إقليمها. فمن المنظمات المحلية ما أنشأتها السلطة المركزية بإتباع أسلوب عدم التركيز الإداري وتوزيع فروع للإدارات في العاصمة على الأقاليم، ونتيجة لذلك قد تتحول هذه الفروع إلى وحدات تتمتع بالحكم الذاتي المستقل في نهاية المطاف، وهو ما يكون ناجماً عن تطوّر في تفويض السلطة والصلاحيات المعطاة من المركز. وقد يكون ذلك أي وجود مناطق أو منظمات محلية مستقلة نتيجة سابقة حتى قبل ظهور الحكومة المركزية، وهذه الأخيرة من الممكن أن يوجدها تحالف عدد من الأقاليم والمقاطعات في دولة مركزية واحدة، مع احتفاظ الهيئات المحلية بوضعها الذي كانت عليه قبل الاتفاق على تشكيل السلطة المركزية [1].

وفي هذا المضمون ينبغي التمييز بين الأنواع الثلاث للامركزية داخل الهيئات المحلية أو الأقاليم، وهي اللامركزية المرفقية أو المصلحية واللامركزية الإقليمية أو اللامركزية المحلية واللامركزية السياسية [2].

أولاً: اللامركزية المرفقية أو المصلحية

هو أسلوب لتنظيم الإدارة في المرافق العامة التي تمتلك أهداف واضحة، تقوم بتنفيذها هيئة إدارية ذات شخصية اعتبارية تمنحها القانون، وهذا من يجعلها تمتاز بالاستقلال الإداري والمالي والفني عن السلطة الإدارية التي قامت بإنشائها. وبالتالي فالمرفق العام يصبح قادراً على القيام بالوظيفة الإدارية الموكلة له دون الرجوع إلى الوزارة التي تتبع لها. ومن الجدير بالذكر بيان الجدل الذي أثاره بعض الفقهاء في اعتبار المرفق العام من الأساليب اللامركزية، فمنهم من أنكر وجودها مثل ايزنمان الذي اعتبر أن اللامركزية المرفقية فكرة مزعومة لا تحقق المظهر والمعنى الدقيق للامركزية. وذلك لتعريفه الخاص المتمثل في

---

(1) علي شريف، مرجع سابق، 357-258.

(2) صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص29-30.

جعله النظام لامركزيا أو مركزيا من خلال طابع الهيئة التي تتولى الإدارة في أيّ منهما، وهو ما ينفي وجوده في اللامركزية المرفقية التي تتضمن أمراً مختلفاً تماماً هو تركيز أو عدم تركيز الاختصاصات الإدارية في الجهاز الإداري سواء أكان مركزياً أم لامركزي.

وآخرون ذهبوا نحو حصر مجال تطبيقها، واعتبروا أنّ تمتّع المرفق العام بالشخصية المعنوية وإنْ كان ركناً هاماً للامركزية المرفقية إلّا إنّه بمفرده غير كافٍ لتحقيقها [1]. ولكن بمجرد حصول المرفق العام الوطني أو المحلي على تلك الشخصية المعنوية وذاك القدر من الاستقلال الإداري، يتحقق فيه تسمية المؤسسة العامة أو الهيئات العامة [2].

ثانياً: اللامركزية الإقليمية أو اللامركزية المحلية

وفيها تقوم الدولة من خلال الحكومة المركزية بتوزيع الأعمال الإدارية فحسب على المناطق والأقاليم المحلية. وبعملية التوزيع هذه تصبح المجالس المحلية حق سلطة البت في المسائل الإدارية من دون العودة إلى أخذ موافقة السلطة المركزية في ذلك. وهنا يتبيّن أنّ اللامركزية المحلية واحدة من الأساليب الإدارية المتعلّقة بوظيفة التنفيذ للصلاحيات، الأمر الذي يجعلها متواجدة في جميع أشكال الدولة، مركّبة كانت أم بسيطة. والوحدات المحلية في نظام اللامركزية الإقليمية لا تمتلك أيّة سيادة قانونية داخلية لا في الجوانب القضائية ولا التشريعية بطبيعة الحال. وهذا ما يؤثر على طبيعة الرقابة التي تقوم بها الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية، وأيضا بالرقابة على الأشخاص العاملين في هذه المجالس المحلية بالشكل الذي يضمن ضبط عملها [3].

ثالثاً: اللامركزية السياسية

هو عبارة عن وضع دستوري يقوم النظام فيه على توزيع سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية وأحياناً القضائية، بين الحكومة وأجهزتها المركزية في العاصمة وبين حكومات الأقاليم أو الولايات والمقاطعات المحلية. وبذلك فإنّ المنظمات المحلية تعتبر منظمات للحكم المحلي في حال نَشَأتْها اللامركزية السياسية، وبالتالي فهي تقوم بمشاركة السيادة السياسية للحكومة المركزية في نطاقها الجغرافي الإقليمي. والدولة التي تأخذ بمثل هكذا نظام تكون دولة مركّبة، وهو من الناحية الدستورية يدعى بنظام الاتحاد المركزي أو الاتحاد الفيدرالي. ومثل هذا النظام اللامركزي السياسي يصلح لتلك الدول التي ذات المساحة الكبيرة أو المتعددة القوميات والإثنيات الثقافات، ومن الدولة التي أخذت بمثل هذا النظام، الولايات المتحدة

---

(1) مسعود أحمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1990، ص60.

(2) عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ط1، ص243.

(3) صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص30–31.

الأمريكية وسويسرا والاتحاد السوفيتي سابقاً [1].

رابعاً: الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي

يمكن تحديد النقاط الجوهرية والفوارق التنظيمية المتعلّقة بكلّ من الإدارة المحلية (اللامركزية الإدارية) والحكم المحلي (اللامركزية السياسية)، من خلال هذه الفروقات التالية:

1- تتعلق اللامركزية الإدارية بالتنظيم الإداري للدولة بينما اللامركزية السياسية فإنّها تتعلق بالتنظيم السياسي لها، فتظهر الدولة فيها بشكلها المركّب الذي يتكوّن من عدد من الدول البسيطة المنضوية في دولة اتحادية فيدرالية. ولذلك تعتبر اللامركزية الإدارية أحد مباحث القانون الإداري، بينما اللامركزية السياسية يعتبر أحد مباحث القانون الدستوري.

2- في اللامركزية الإدارية تكون الجهة المسؤولة عن توزيع الصلاحيات بين الدولة والهيئات المحلية هي السلطة التشريعية عن طريق إصدار قانون بذلك. بينما المسؤول عن توزيع الصلاحيات بين الدولة الاتحادية والدول الأعضاء في اللامركزية السياسية هو الدستور الاتحادي.

3- في اللامركزية السياسية لكل دولة عضو في الدولة الاتحادية دستور خاص بها وهيئات تشريعية منتخبة وحكومة محلية وقضاء محلي، ولا تخضع لوصاية الحكومة الاتحادية. أمّا الهيئات المحلية في اللامركزية الإدارية فيقتصر عملها بالوظيفة الإدارية ولا تملك أيّ صلاحية تشريعية أو قضائية، وتكون خاضعة لوصاية السلطة المركزية عند ممارسة صلاحياتها [2].

4- بمقدور الحكومة المركزية في اللامركزية الإدارية ودون الرجوع إلى الهيئات المحلية أنْ تنقص أو تزيد في الاختصاصات التي منحتها لهذه الهيئات، ويظلّ رؤساء مجالس الهيئات المحلية نوّاباً للسلطة المركزية في مباشرة أعمالها ضمن الاختصاصات التي تحددها لهم. بينما في اللامركزية السياسية فإنّ تعديل الاختصاصات للولايات محاط بضمانات عدة، لكون الولايات تشارك الحكومة الفيدرالية في السيادة على إقليمها علاوةً على مشاركتها في تكوين الإدارة العامة للدولة الاتحادية من خلال مجلس يتمثل فيه الولايات بالتساوي، وأيضاً من خلال مشاركتها المباشرة في إجراء التعديلات في الدستور الاتحادي.

5- الدولة الاتحادية تقوم على أساس دمج دولتين أو أكثر في دولة واحدة، وهذا الدمج يأتي بطواعية وقبول في التنازل عن شخصيتها الدولية لصالح شخصية الدول الفيدرالية، لتبقى الدول الأعضاء محتفظة بحقها في إدارة شؤونها الداخلية، ولهذا كانت الدولة الفيدرالية دولة اتحاد وليست وحدة. أمّا اللامركزية الإداري فيقتصر استقلالها في تولي الوحدات عملها في الإدارة كجزء من الوظيفة الإدارية ليس غير، واللامركزية الإدارية هي في الأصل تنازل من السلطة المركزية لبعض صلاحياتها للهيئات المحلية [3].

---

(1) علي محمود المبيض، مرجع سابق، ص29-30.

(2) عبد اللطيف قطيش، مرجع سابق، ص192-193-194.

(3) مسعود أحمد مصطفى، مرجع سابق، ص72-73-74.

الفقرة الثانية: بنية الإدارة أو الهيئات المحلية

سوف نخصص هذه الفقرة للحديث عن جوانب متعدد تتعلّق بالإدارة والهيئات المحلية، من حيث تقسيمها ومستوياتها ومقومات وجودها والأشكال الإقليمية لهذه النظم الإدارية المحلية واختصاصاتها ومواردها وطرق رقابتها.

أولاً: مستويات الهيئات أو الوحدات المحلية

إنّ الضرورة التي أدّت إلى تقسيم الدولة لمستويات في التنظيم السياسي والإداري في الدولة الحديثة، جاءت نتيجة تباينات عدة في ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والجغرافية. وهناك خصائص عدة توقّفت عليها المستويات المناسبة لأيّة وحدة محلية، منها المرتبطة بحجم الدولة لكون المساحة الجغرافية الشاسعة تتطلب وجود عدد من المستويات المحلية، وكذلك الكثافية السكانية إنْ كانت مرتفعة أم تمتاز بقلة العدد، ولا ننسى أيضاً طبيعة الوحدات المحلية في كل دولة. أمّا بالنسبة لمستويات الإدارة المحلية فهي تتمثل بما يلي:

1- النظام المحلي أحادي المستوى: في هذه النظام تقوم الدولة بالاعتماد على مستوى محلي واحد، بعد الحكومة المركزية إن كانت الدولة بسيطة مثل لبنان وقطر والكويت والأردن ممن تمثل البلديات المستوى المحلي فيها، أو بعد حكومة الولاية إن كانت مركّبة مثل نيجيريا التي تضم مناطق حكم محلي وسويسرا التي تعتمد نظام الكميونات.

2- النظام المحلي ثنائي المستوى: أمّا في هذه النظام فالدولة تعتمد على مستويين محليين في الحكم والإدارة. مثل المقاطعات والبلديات التي تعتمدها بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك المملكة المتحدة التي تضم 59 مجلساً إقليمياً و455 مجلساً للمناطق. وفي اليابان بدورها توجد مستويان هما المقاطعات والبلديات وفي الدنمارك يوجد 14 مقاطعة و275 بلدية، أمّا السعودية ففيها مستويان متمثلان في المناطق والبلديات.

3- النظام المحلي ثلاثي المستوى: وفيها تقوم الدولة على مستويات محلية ثلاث مثل الأقاليم والمحافظات والبلديات، الموجودة في فرنسا والهند والمغرب. ففي فرنسا على سبيل المثال تضم الوحدات المحلية في المستوى المحلي الأعلى 26 إقليماً، والمستوى المتوسط تضم المحافظات التي تتكوّن من 100 محافظة مقسّمة على أسس سياسية واقتصادية واجتماعية وجغرافية، أمّا المستوى الثالث فهو المستوى المحلي الأدنى أو الأساسي وفيه تقع البلديات والتي يبلغ تعدادها في فرنسا 36547 بلدية.

مع العلم أنّ هناك بعض الدول ممن يتواجد فيها أربعة مستويات محلية، مثل أندونيسيا التي تعتمد في المستوى الأول على الإقليم وفي المستوى الثاني على المراكز الرئيسية وفي الثالث على المراكز الفرعية وفي المستوى الرابع والأخير يأتي القرية [1].

---

(1) صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص21 إلى 24.

ثانياً: تقسيمات الإدارة المحلية

يعتبر تقسيم أقاليم الدولة الأساس الذي يقوم عليه نظام الإدارة المحلية من خلال تحديد نظام وحجم الوحدة المحلية، ولمعرفة نوع التقسيم بالنسبة للأقاليم ينبغي معرفة هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية والظروف البيئية التي تسود أقاليمها.

علماً أنّ الدول تواجه مشكلة في تحديد التقسيمات الإدارية الموافقة للأغراض المحلية، تتفرع عنها مشاكل أخرى منها تحديد عدد الوحدات الإدارية ضمن حدود الدولة وتحديد مستويات الوحدات الإدارية المحلية وتحديد الوضع الأنسب للعلاقات بين الوحدات الإدارية المحلية، كأن تكون هرمية بين الوحدات الأعلى والأدنى أو أفقية تساوي بين تلك الوحدات أمام السلطة الأعلى منها كالحكومة المركزية. وبات هناك العديد من العوامل التي تؤثر على تلك المشكلات وتشابكها مع بعض، وقد يكون وجود عامل على حساب آخر وهو ما يدفع لجعل نوع من التوازن بين فيما بينها. ومن هذه العوامل التي تؤخذ بالاعتبار عند تقسيم الدولة لأغراض الإدارة المحلية، تجانس المجتمعات المحلية، والقوة المالية، وتوافر العمالة الفنية والمهنية، والمشاركة الشعبية.

وتقوم الدول في تقسيم أقاليمها بالاعتماد على أساليب متنوعة، ومن هذه الأساليب المعروفة الثلاثة التالية:

1- تقسيم الأقاليم على الأساس الكمي: وهذا يعني أن تكون تقسّم الوحدات الإدارية داخل الدولة إلى أحجام ثابتة، والغرض من التقسيم المذكور تحقيق نوع من المساواة بين الوحدات المحلية التي تقع في مستوى واحد. لكن الأخذ بهذا الأسلوب قد لا يحقق تشكيل وحدات اجتماعية حقيقية وتضمن ولاء الناس لها، وجلّ ما قد يحققه مواءمة المجتمعات لنظام الإدارة المحلية وليس العكس.

2- تقسيم الأقاليم على الأساس الطبيعي والجغرافي: وهو التقسيم الذي فيه يتم الاعتراف بالمجتمعات القائمة في المدن والقرى كوحدات أساسية للإدارة المحلية. وفي مثل هذا التقسيم نجده يطبّق في أغلب أنظمة الإدارة المحلية في العالم، لأنّه يشكّل وحدات اجتماعية حقيقية لأغراض الإدارية المحلية. إلّا إنّ درجة الاختلاف والتفاوت بين الوحدات المحلية من حيث الحجم والمالية مما يعيبه، وما قد يظهر الوحدات المحلية في المستوى الواحد كأنّه في مستويات متعددة. ولحل مشكلة التفاوت بين الوحدات الإدارية لجأت عدد من الدول إلى اتخاذ بعض الحلول. كإدماج الوحدات فتكون بذلك قد حصلت مقومات الإدارة المحلية السليمة، وكذلك من خلال تحقيق أسس للتعاون بين الوحدات المحلية لحل مشاكلها المتعلّقة بندرة الموارد الكافية للقيام بالخدمات والمشاريع المشتركة، وأيضاً من خلال إنشاء أقاليم تخطيطية فوق مستوى المحافظات لوضع خطة إقليمية شاملة تشترك فيها عدد من الوحدات المحلية فيما بينها، وقد يتم فيما بعد اعتماد هذا التجمّع الإقليمي ضمن وحدة إدارية متكاملة.

3- تقسيم الأقاليم على الأساس الوظيفي: ويقصد بهذا تقسيم الدولة لأقاليمها إلى وحدات وظيفية تتعدّد مع تعدّد الخدمات المحلية. ويعتبر صعوبة التنسيق بين وحدات الخدمات المختلفة عند تطبيق هذا

الأسلوب أحد أبرز عيوبه، علاوةً على حجم الأنفاق الكبير والإسراف للموارد البشرية والمادية [1].

ثالثاً: مقومات وجود نظام الإدارة المحلية

إنّ التأكيد على وجود منظمات الإدارة المحلية يقتضي بالضرورة وجود مجموعة من المقومات الأساسية التي تشكّل بنية نظام الإدارة المحلية، ومن هذه المقومات:

– وجود مساحة جغرافية محددة لها الصفة المحلية مثل القرية أو المدينة أو المحافظة، وعلى هذه المساحة أن تكون مقسّمة وذات كثافة سكانية معيّنة.

– وجود الموازنات المستقلة للإدارات المحلية ما تجعلها قادرة على القيام بالنشاطات والخدمات اللازمة في الأقاليم والمناطق المحلية.

– قيام سلطة محلية ترتكز في وجودها إلى دستور الدولة أو القانون الخاص، وهي إمّا أن تتشكّل عن طريق الانتخاب أو تقوم الحكومة المركزية بتعيينها.

– وجود أجهزة محلية تابعة للسلطة المحلية بشكلٍ مباشر على إنّ إنشاء هذه الأجهزة ولوائح تنفيذ قراراتها ومباشرة الإدارة في المرفق العام هي من عمل السلطة المحلية.

– على منظمات الإدارة المحلية الخضوع لرقابة وإشراف الحكومة المحلية بقدر معين [2].

رابعاً: الأشكال الإقليمية لنظم الإدارة المحلية:

تبرز نظم الإدارة المحلية في الدولة الحديثة من خلال أشكالٍ ثلاثة:

1- المقاطعات أو المحافظات: وهي تشمل بداخلها عدداً من المدن والقرى ولذلك تتميز بحجمها الكبير نسبياً.

والغاية في جمع هذا العدد من المدن والقرى هو سهولة التخطيط وترشيد الإنفاق. وتعتبر انجلترا وأمريكا من بين الدول التي تأخذ بهذا النمط من التقسيم.

2- المدن والعواصم: وهي تأتي كأهم وحدة محلية داخل المجتمعات المعاصرة، لما لها من مميزات تشمل زيادة الاتساع وتزايد النمو السكاني وغيرها من المشاكل العمرانية والبيئية.

3-القرى: وهي تمتاز بصغر الحجم والكثافة السكانية والنوعية والبيئية وغيرها مقارنة بالمدينة، لذلك مِنَ الدول مَنْ تقوم بضم أكثر من قرية في مجلس لتكون بمثابة وحدة محلية [3].

---

(1) كامل بربر، نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 1996، ص7-8.

(2) علي محمود المبيض، مرجع سابق، ص 109-110.

(3) صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص61-62.

خامساً: الموارد المالية لأنظمة الإدارة المحلية

تعتمد بعض الدول الأجنبية في تأمين الموارد لإدارة هيئاتها المحلية من خلال طرق عدة، يمكن أجاز تلك الموارد المالية الرئيسية للهيئات المحلية من خلال الوسائل التالية:

1- الموارد المالية محلية المنشأ. وتشمل:

- الضرائب المحلية.
- الرسوم المحلية.
- أرباح المنشآت التجارية والصناعية التي ترجع ملكيتها للهيئات المحلية.
- إيرادات الأملاك التابعة للهيئات العامة المحلية.
- حصيلة ثمن الخدمات المحلية.
- حصيلة الإيرادات المشتركة.

2- المساعدات والإعانات والتبرعات. وتتضمن:

- الإعانات والمساعدات الحكومية.
- التبرعات غير الحكومية.

3- القروض [1].

سادساً: الوصاية أو الرقابة المركزية على الهيئات المحلية

على الرغم من الاستقلال الذي تمنحه السلطة المركزية للهيئات المحلية وإعطاء الصلاحيات، يبقى جانب الاحتفاظ بحق الرعاية والإشراف والرقابة على الهيئات اللامركزية وعملها ضرورة تقتضيها النظم الإدارية، لضبط الأفراد المنتخبين للعمل في الهيئات المحلية ممن ينقصهم الخبرة أو من شخص يقدّم مصالحه وناخبيه على المصلحة العليا للدولة. ولحق الوصاية أو الرقابة المركزية على الوحدات المركزية أشكال ثلاثة:

1- الرقابة التشريعية أو البرلمانية: وهي تظهر في رقابة البرلمان على الهيئات اللامركزية، وتتمثّل في إنشاء هذه الهيئات وتحديد اختصاصاتها وكذلك إلغائها وحلها.

2- الرقابة القضائية: وهذه تقوم بها القضاء الإداري وتكون من خلال مراقبتها للقرارات الصادرة عن الهيئات المحلية والتأكد من توافقها مع القوانين، ولا تمارس هذه الرقابة إلّا في حال وجود مراجعة طعن مقدّمة من الآخرين.

3- الرقابة الإدارية (السلطة التنفيذية): وهي الرقابة التي يقوم بها الحكومة المركزية أو من يمثلها داخل ملحقات الهيئات المحلية [2].

---

(1) جلال بكير، أساليب تمويل الحكم المحلي دراسة مقارنة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، لا م ن، 1972، ص9.

(2) صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص 106-107.

وسوف نذكر سريعاً جانب هذه الرقابة في نظامي الإدارة المحلية الفرنسي والبريطاني لكون الفقرة الرابعة من هذا الفصل يحتوي تفصيلاً مقتضباً. فالتنظيم الإداري المحلي البريطاني تُضْعِف الرقابة الإدارية الحكومية وتقوّي الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية، التي تقوم بإعطاء الأوامر والنواهي للإدارة العامة. أمّا التنظيم المحلي الإداري الفرنسي ففيه يشتد الرقابة الإدارية للحكومة في حين تتعادل الرقابة البرلمانية مع الرقابة القضائية، التي بيدها حق الإبطال دون إعطاء الأوامر والنواهي.

أما عن كيفية ممارسة هذه الرقابة الإدارية فهي تأتي بطريقتين. الأولى تتم من خلال الرقابة الإدارية على موظفي وعمّال الهيئات المحلية، وهي تشمل حق التعيين والعزل والتأديب وكذلك الحق في حل المجالس القائمة. أمّا الطريقة الثانية فهي تكون بالرقابة الإدارية على أعمال وقرارات الهيئات المحلية، وتبرز من خلال أربعة مظاهر، هي حق التصديق والإلغاء والإذن والحلول محل الشخص اللامركزي. والجدير بالذكر أنّ لهذه الرقابة الإدارية حدود مرسومة بالنصوص القانونية، التي توازن العلاقة بين السلطة المركزية من جهة والهيئات اللامركزية من جهة أخرى. فلو تركت الرقابة مطلقة لصارت سلطة شمولية تتميّز بالطغيان على قرارات الهيئات المحلية، بل قد لا يبقى لهذه الهيئات غاية من تشكيلها [1].

سابعاً: اختصاصات الهيئات المحلية

للهيئات المحلية عدد من الاختصاصات التي تقع ضمن عملها المكمّل للاختصاصات المرتبطة بالسلطة المركزية داخل الدولة. ومن هذه الاختصاصات التي تتميّز بها الهيئات المحلية:

1- تقديم الخدمات: كالخدمات البيئية مثل الطرق والمواصلات والإضاءة والصرف والتخلّص من القمامة والمجاري والرقابة على الحدائق العامة. والخدمات الاجتماعية مثل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية ورعاية المسنين والأطفال والإسكان والأمور الثقافية. وخدمات المنافع العامة ولها طابع تجاري مثل مياه الشرب والكهرباء والغاز والنقل العام.

2- الاختصاصات التمثيلية: وهي الأداة التي تعبّر عن من خلالها الهيئات المحلية عن رغبات وآراء المواطنين المحليين في المسائل المتعلّقة فيهم وتشكّل جزءاً من اختصاص الحكومة الركزية. وتعتمد على قدرة الهيئات في إيجاد قنوات الاتصال المناسبة بين المواطن والحاكم.

3- الاختصاصات الخاصة بالضبط الإداري: وتضم القواعد العامة وإصدار اللوائح المختصّة بتوفير الأمن والنظام والهدوء والراحة للمواطنين المحليين ومراقبة تنفيذها.

4- وظائف التنمية المحلية وتنمية المجتمع: تقوم بعض الهيئات المحلية بممارسة بعض النشاطات الخاصة كإنشاء الأسواق والمعارض، ضمن خطط تنموية على صعيد اقتصادي واجتماعي تعهد إليها السلطة المركزية. وقد تتبنّى الهيئات المحلية بنفسها مشاريع تنموية كالمصانع والبنوك المحلية، وبرامج

(1) عزّت الأيوبي، مرجع سابق، ص 36-41.

تنموية مثل محو الأمية.

5- التخطيط العمراني: من الهيئات المحلية من تقوم بالمشاركة بالتخطيط العمراني من خلال ما تمتلكه من أراضي، والتشجيع على التعمير من خلال تأمين البنية التحتية الأساسية لمناطق خالية.

6- الثقافة والترفيه: وهذه تشمل تأمين المكتبات العامة وتقديم الخدمات الترفيهية والسياحة الداخلية.

7- التنسيق بين الخدمات المختلفة على المستوى المحلي التي تقدّمها أجهزة الإدارة المحلية [1].

المبحث الرابع: نماذج لتطبيق اللامركزية المحلية في عدد من الدول الحديثة

يمكنُ تفصيل أشكالٍ ثلاثة لنظم اللامركزية المحلية، التي تبنّتها على مر التاريخ كلّ من الجمهورية الفرنسية وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. وقد تمّ اختيار نماذج أنظمة اللامركزية المحلية في هذه الدول لحجم التمايز فيما بينها، ولأن غالبية الدول في العالم اليوم قد سارت على الاقتداء بهذه الأشكال الثلاثة. إمّا طواعيةً من الدول التي رأت قدرة هذه النماذج في حلّ المشاكل على المستوى الداخلي والخارجي، أو قسراً عنها مثل ما حدث مع العالم الإسلامي والعربي، بعد تقسيمها من المستعمِر الفرنسي والبريطاني إلى دويلات قومية ووطنية، وفرض دساتير وأنظمة سياسية وإدارية على هذه الكيانات المستحدثة.

الفقرة الأولى: نظام الإدارة المحلية في فرنسا

في البدء سمحت فرنسا في ظل حكم المَلكيّة لعدد من المقاطعات والمدن، بممارسة هامش من الاختصاصات وحرية المباشرة لبعض الأعمال مقابل دفع ضرائب للملك، فكانت هذه الامتيازات للمقاطعات والمدن في الواقع بمثابة اللبنات الأولى في نظام الإدارية المحلية الفرنسية. ثم تبع ذلك شيءٌ من التأصيل للإدارة المحلية عقب الثورة الفرنسية، عندما صار لزاماً تعيين الموظفين العموميين من خلال الانتخاب. وهو ما استمر حتى حكم نابليون الذي أرجع التعين إلى مساره القانوني، ليأتي بعد ذلك فترة حكم الجمهورية الثالثة عام 1870، ليتم فيها الدمج بين الانتخاب والتعيين للوظيفة الإدارية المحلية وذلك في قانون11 آب عام 1871. وتالياً في القانون الصادر في 5 نيسان 1884، تم تأكيد الواقع القانوني الذي أوكل مهمة مباشرة الأعمال الإدارية المحلية إلى المجلس البلدي المنتخب. وبقيت القوانين من بعد ذلك ضمن إطار يقلل من شأن الرقابة الإدارية حتى تم إلغاء المجالس المحلية بمجيء نظام 1940 وحكم فيشي، لتتم إعادتها والاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات المحلية بموجب دستور 27 تشرين الأول 1946[2].

---

(1) صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص85 إلى88.

(2) عزّت الأيوبي، مرجع سابق، ص168-169.

أولاً: الخصائص القانونية لنظام الإدارة المحلية في فرنسا

لنظام الإدارة المحلية في فرنسا خصائص قانونية ثلاث يتمتّع بها وهي:

1- توحيد أشكال الهيئات المحلية: يتميّز البناء الإداري للهيئات المحلية في نظام الإدارة الفرنسية بوحدة النمط. وقد نصّ النظام الإداري الحالي تقسيم الهيئات المحلية إلى نوعين هما:

- محافظات أو مديريات (الأقاليم) Departements.
- البلديات (مدن وقرى) Communes.

بالإضافة إلى هذين التقسيمين نجد الوضع الخاص المتعلّق بمدينة باريس وحافظة السن [1].

2-تحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الشمول والمساواة: شكّلت المادة 61 من قانون 5 نيسان 1884 القاعدة الأساسية لتحديد اختصاصات الهيئات المحلية، وقد نصّت على مباشرة المجالس البلدية لكافة الاختصاصات والأعمال التي تهمّ المدينة. وهذا النص بإطلاقه قد منح الهيئات المحلية عمومية جعلتها صاحبة الوكالة في مباشرة كافة الاختصاصات الإدارية التي تهمّ التقسيمات الإدارية. ولحصر شيء من تلك الاختصاصات لصالح السلطة المركزية ينبغي سن تشريع خاص بذلك.

3-الاحتفاظ بالرقابة الإدارية على الهيئات المحلية من السلطة المركزية: على الرغم من تميّز السلطة المركزية في فرنسا بحق الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، إلا إنّ هذه الرقابة طالما كانت تميل نحو التخفيف لصالح الهيئات اللامركزية. وهي ما كانت تتمثل بموافقة وتصديق سلطة الوصايا على قرارات الهيئات المحلية لتصبح نافذة، كما يمكنها أيضاً إلغاءها في حال عدم القبول بها. وهذا الأمر بعد 5 تشرين الثاني 1926 تغيّر وبات قرارات الهيئات نافذة حكماً، ويحتاج سلطة الوصاية في حال الاعتراض إلى نص قانوني خاص [2].

ثانياً: المحافظات

وهي عبارة عن تقسمات إدارية للحكم المحلي تقوم على توزيع السلطة الإدارية بين مجموعة من الأقاليم التي تتمتّع بالشخصية المعنوية المستقلة، ويمثّل المحافظ الجهاز الأول في الوظيفة الإدارية في حين أنّ مجلس المحافظة واللّجنة الإقليمية تمثّل الجهاز الثاني فيها. والأمر البارز في هذا السياق أنّ لجميع المحافظات الفرنسية من حيث التكوين، ذات نظام واحد ونفس الاختصاصات وطريقة العمل الواحدة، وكذلك بالنسبة للمدن الفرنسية فإنّ لها مجالس تخضع تكوينها وتحديد الاختصاص فيها لقواعد واحدة، وفي تنفيذ هذه الاختصاصات ومباشرتها لنسق واحد [3].

---

(1) عزّت الأيوبي، مرجع سابق، ص 168-169.

(2) عزّت الأيوبي، المرجع نفسه، ص170-171-172.

(3) عزّت الأيوبي، المرجع نفسه.

ويرجع نشأة المحافظة إلى العام 1790، وتعتبر وحدة إقليمية تتميّز باختصاصات واسعة جداً ويباشر إدارتها مجلس عام يتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر [1]. وتشكّل المحافظة في فرنسا أكبر وحدة إدارية، حيث إنّ متوسط مساحتها تبلغ 20,363 ميل مربع، وتبلغ عدد محافظات الجمهورية الفرنسية 96 محافظة. وتختلف المحافظات في عدد البلديات التي تقع تحت إدارتها ولكن متوسط عدد البلديات داخل المحافظة الواحدة ما يقرب 426 بلدية، علماً أنّ من المحافظات ما تضم حوالي 900 بلدية في حين أنّ أخرى لا تتجاوز عدد البلديات فيها 106 بلدية [2].

وللمحافظة في فرنسا صفتين بارزتين. أولها أنّها هيئة إدارية مركزية، والمحافظ بالتالي هو من يتولى إدارة شؤونها، والثانية أنّها في الآن عينه هيئة إدارية لا مركزية، من خلال المجلس العام الذي يتولى إدارتها باعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية، أو مجلس المحافظة، رغم أنّ المحافظات الفرنسية لم تحظ اعترافا بلامركزيتها إلّا في الثلاثينيات من القران المنصرم. أمّا بالنسبة لعلاقة المحافظات مع بعضها، ففي المشروعات المشتركة يسعى النظام لتحقيق التعاون فيما بين المحافظات، وهذه المشروعات تخدم أكثر من محافظة. ومنها مؤتمرات المحافظات لاقتراح طرق التنسيق التي تخدم المشروعات المشتركة، وتترك تنفيذ القرارات لكل مجلس محافظة بموجب التوصيات الصادرة عن المؤتمر. ومنها اتفاق المحافظات على إنشاء أو إدارة المرافق العامة المشتركة، ومنها أيضاً الجمعيات المشتركة التي بمقدور المحافظات مشاركة غيرها من أشخاص القانون العام في مشاريع ذات المنفعة العامة [3].

الرقابة الإدارية في نطاق المحافظة

للنطاق الإقليمي نوعين من الرقابة الإدارية، وهما:

1- الرقابة على ذات الهيئات الإقليمية

2- الرقابة على أعمال تلك الهيئات

ولهذين النوعين من الرقابة الإدارة مظاهر ثلاث:

- حق إلغاء سلطة الوصاية قرارات مجالس المحافظات التي يراها المحافظ عدم شرعيتها خلال مهلة عشرة أيام من صدور القرار، وأمام سلطة الوصاية مهلة أربعين يوم لاتخاذ قرار وزاري بالإلغاء ولها أنْ لا تتقيد بهذه المهلة في حال اتخاذ قرارات لا شرعية فاضحة من المجالس.

- حق الموافقة والتصديق على تلك القرارات المتعلّقة بالقروض وموازنات مجالس المحافظات، وهذه الموافقة تأخذها من الوزير أو الوزارات المختصّة وقد باتت ملزمة على المجالس منذ العام 1940.

---

(1) بيار باكتيت، ت عيسى عصفور، النظام السياسي والإداري في فرنسا، منشورات عويدات، بيروت – باريس، ط1، 1983.

(2) كامل بربر، مرجع سابق، ص11.

(3) طاهر عطية، دراسات مقارنة في الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، لا ن، 1971، ص 20 إلى 24.

– حق سلطة الوصاية متمثلة بالمحافظ في الحلول محل مجالس المحافظات في حال لم تقم بإدخال دَيْن مستحق الأداء في موازنتها، وهنا تقوم سلطة الوصاية بإدخال الدَين في موازنة الهيئة المحلية ويقوم المحافظ بنشر قراره في الجريدة الرسمية [1].

ثالثاً: البلديات (الكوميون)

تشكّل البلدية أهم الوحدات اللامركزية في النظام الفرنسي وإن كان يعتبر المستوى الأدنى فيه، وتتميز بعدم التجانس ولهذا لا يمكن تحديد ضوابط واضحة لمساحة الكوميون أو ثروته أو نوع النشاط الذي يقوم به أغلب السكان داخله. مع العلم أنّ جميع المدن الفرنسية تعتبر كوميونات بما فيها باريس، لكن ما يميّز باريس كمدينة أنها تخضع لنظام خاص، في حين أنّ جميع الكوميونات تتماثل هيئاتها على أساس نمط واحد، والمجلس البلدي أو مجلس الكوميون هو من يقوم بإدارة البلدية [2].

وقد تم ترسيخ مبدأ اللامركزية من خلال قانون 5 نيسان 1884 لمجالس المدن والقرى باعتبارها تنظيمان إدارية محلية، ويشرف على إدارة مهام هذه المجالس المحلية جهازين إثنين. الأول يتمثّل في العمدة الذي يتم اختياره بالأكثرية المطلقة في الجلسة الأولى للمجلس البلدي وبمراقبة المحاكم الإدارية، ويبقى العمدة في منصبة طيلة ولاية المجلس. أمّا الجهاز الثاني فهو المجلس البلدي أو القروي الذي يتم تشكيله بالانتخاب المباشر لمدة ست سنوات، وتشرف المحاكم الإدارية على سلامة الانتخابات هذه، ويتراوح عدد أعضاءه ما بين 9 إلى 37 عضواً شرفياً دون أجر [3]. وجدير بالذكر أيضاً أنّ المجلس البلدي ينتخبون معاوني رئيس البلدية، وهذا الأخير يصبح مستقلاً عن المجلس بعد انتخابه فلا يقدر المجلس إجباره على الاستقالة والرئيس لا يكون مسؤولاً أمام المجلس البلدي [4].

أمّا فيما يتعلق بعلاقة المجالس البلدية مع بعضها البعض، فيتخذ ذلك التعاون الذي يهمّ المجالس معاً أشكالاً متعددة. منها القيام بالمؤتمرات البلدية التي غايتها التنسيق في الأعمال المشتركة وترك تنفيذها لكل مجلس بموجب التوصيات والتوجيهات النهائية، ومنها تشكيل اللجان المشتركة بمرسوم لإدارة الأموال المشتركة بين المجالس، وكذلك النقابات البلدية التي مهمتها إدارة المرافق المشتركة بين المجالس، وأيضاً الجمعيات المشتركة التي سمح لها القانون بالقيام بأعمال ومشاريع مشتركة ذات نفع عام مع أشخاص القانون العام [5].

---

(1) عزّت الأيوبي، مرجع سابق، ص175 إلى 178.

(2) طاهر عطية، مرجع سابق، ص 20 إلى 24.

(3) عزّت الأيوبي، المرجع نفسه، ص179–180.

(4) بيار باكتيت، مرجع سابق، ص120.

(5) طاهر عطيه، المرجع نفسه، ص21–22–24.

بقي التذكير بالرقابة على عمل مجالس المدن والقرى، وهي تأتي من خلال الرقابة الإدارية من قِبل سلطة الوصاية. والذي يجسّد سلطة الوصاية هو المحافظ بصفته ممثلاً عن السلطة المركزية، وتعمل سلطة الوصاية على منع المجالس من اتخاذ القرارات غير مشروعة وإجبارها على اتخاذ الضرورية منها. الرقابة الإدارية تكون على أعمال المجالس البلدية وكذلك على المجالس نفسها من خلال التوجيه والمراقبة. فمن حيث الرقابة على أعمال المجالس البلدية فتكون بمظاهر ثلاث:

- حق سلطة الوصاية في إلغاء قرارات مجالس المدن والقرى
- حق هذه السطة في التصديق على قرارات المجالس البلدية
- حق سلطة الوصاية في الحلول محل المجالس البلدية واتخاذ القرارات باسمها.

أمّا فيما يتعلّق بتوجيه ومراقبة سلطة الوصاية على ذات المجالس البلدية، فهي تتمثل أولاً بحق إعلان سقوط عضوية العضو البلدي. وذلك في حال غيابة عن جلسات المجلس ثلاث مرات متتالية دون عذر مشروع، أو رفضه القيام بعمل موكل له أو فقدانه الشروط الطلوبة لعضوية المجلس. وثانياً الحق في حل المجلس نفسه في حال بات عمل المجلس يعرقل حسن سير العمل الإداري [1].

رابعاً: تقسيمات إدارية أخرى في فرنسا

إضافة إلى المحافظات والبلديات في النظام الإداري الفرنسي هناك تقسيمات إدارية تحت هذين المستويين، ويمثل بوحدتين إداريتين ميدانيتين هما:

1- المراكز Arrondissements: وهذا التقسيم في الواقع يتصل بأغراض الحكومة المركزية كالأمن والدفاع والقضاء والانتخابات، ولا يتصل بالنظام المحلي. لذلك فالمراكز تتبع من حيث تقسيمها إلى المحافظات، ويختلف عدد المراكز داخل كل محافظة حسب مساحتها الجغرافية وعدد السكان فيها الذي في المتوسط يبلغ مائة ألف نسمة لكل مركز. وقد تعتبر يشكل المركز عاصمة المحافظة وضواحيها.

2- الكانتونات Cantons: فالمحافظات تضم عدداً من الكانتونات والكانتون الواحد بدورة يضم عدداً من الكميونات، والكانتونات كما المراكز لا يرتبط بالنظام المحلي الفرنسي وإنّما يمثل أغراض السلطة المركزية مثل الأمن والقضاء والانتخابات.

وفيما يخصّ العلاقة بين الوحدات المحلية بعضها ببعض، إنّ ذلك يرجع إلى التراتبية الرئاسية في فرنسا بحيث تتبع الوحدة الإدارية إلى من الأعلى منها ولإشرافها، وفوق هذه الوحدات يوجد رقابة الوصاية الإدارية من خلال مجلس المحافظة [2].

(1) عزّت الأيوبي، مرجع سابق، ص181 إلى 186.

(2) طاهر عطيه، مرجع سابق، ص 22-23.

خامساً: الحكم المحلي لمدينة باريس

تتمتع محافظة مدينة باريس بنظام إداري خاص، فهي كوحدة إقليمية دائرة من الإدارات اللامركزية يرأسها محافظ ولها أيضاً رئيس بلدية ومجلس مكوّن من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام المباشر، ولها كذلك محافظ للشرطة [1].

ولمدينة باريس رغم الإصلاح الإداري الصادر نتيجة القانون رقم 1331 عام 1975 وتنظيمها على شكل تنظيم المحليات الفرنسية، مزايا ومظاهر عدّة. منها أنّ الحدود الجغرافية لمدينة باريس تشكلّ بلدية وحافظة في ذات الوقت، وانّ لها مجلس واحد منتخب بالانتخاب المباشر لمدة ست سنوات ويتألف من 109 عضو، وأنّ لها جهازين تنفيذيين، الأول هو رئيس البلدية الذي ينتخب من بين أعضاء المجلس البلدي ويختص بقرارات المجلس البلدي، فيما الثاني وهو المحافظ الذي يتم تعينه من السلطة المركزية وممثلها في المحافظة، ويختص بالقرارات التي تنفّذ السياسة الإقليمية للسلطة المركزية. وهناك إضافةً إلى هذين الجهازين مدير الأمن الذي له مهامه تنفيذ القرارات الخاصة إمّا بالنطاق البلدي أو بنطاق المحافظة[2].

المؤسسات العامة: وهي مرفق عام من أشخاص القانون العام تتمتع بالاستقلال المالي، يرأسها مدير ويحكمها مجلس إدارة يتم تعينهم بشكل عام من جانب أجهزة الدولة، وهي مرتبطة بوحدة إقليمية تخضع لمبدأ التخصيص تقوم بفعاليات وخدمات محددة. والمؤسسة العامة شأنها شأن الإدارات المحلية تتبع لسلطة الوصاية وغالباً تكون أشد من غيرها فيما يتعلق بالرقابة والموافقة على قراراتها وميزانيّتها [3].

تمويل الحكم المحلي في فرنسا: بقي أن نشير ولو باختصار شديد إلى تمويل الحكم المحلي في فرنسا، فالهيئات المحلية في فرنسا تستند في تمويله على موارد مالية متعددة. وهذه الموارد المالية للهيئات المحلية مصادر عدة منها، الضرائب والرسوم المحلية والإعانات والقروض [4].

---

(1) بيار باكتيت، مرجع سابق، ص123-131.

(2) كامل بربر، مرجع سابق، ص14.

(3) بيار باكتيت، المرجع نفسه.

(4) جلال باكير، مرجع سابق، ص 45.

الفقرة الثانية: نظام الإدارة المحلية في بريطانيا

سيتم ضمن هذه الفقرة التعرّض لشكل الوحدات المحلية في النظام الإداري البريطاني، والمرجعية القانونية للحكم المحلي فيها، والأساليب التي من خلالها يتم تمويل هذا الشكل الإداري.

أولاً: لمحة تاريخية عن نظام الإدارة المحلية البريطاني

شهد نظام الإدارة المحلية في بريطانيا في العصر الحديث عدداً من خلال مسيرة تطويره، حيث كان إلغاء مجلس لندن الكبرى عام 1985 وكذلك مجالس المقاطعات الحضرية من أبرز تلك المحطات، بعد التعديل في قانون الحكم المحلي الذي بات يمتاز بمستويين تنظيميين، أوّلهما المقاطعات الحضرية التي تتكوّن من مجالس محلية للأحياء وليس لها مجلس محلي خاص بالمقاطعة، أمّا الثاني فيتمثّل بالمقاطعات الريفية وتتكون من أحياء وبلديات صغيرة لها مجالس محلية خاصة بها، وتسمى بالمجلس البلدي أو مجلس الأبرشية أو مجلس المجتمع. وقد جاء كذلك تعديل قانون الحكم المحلي الذي أصدره البرلمان في المملكة المتحدة بهدف تقوية سلطة رؤساء البلديات المنتخبين مباشرةً داخل السلطات المحلية في إنكلترا وويلز، بحيث بحكم هذا القانون إلى السلطات المحلية اختصاصات الإسكان والنقل والتخطيط والشرطة. وتم تقديم المشروع إلى مجلس اللوردات بتاريخ 28 أيار2015 وصُدِر عنهم في 14 تشرين الأول 2015[1].

وتعتبر الحكومات المحلية ذات مكانة بارزة في التنظيم الإداري البريطاني، وذلك لكونها الوحيدة التي تخضع للعملية الانتخابية ويشارك فيها المصوّتون مقارنة بتلك الهيئات التشريعية الإقليمية والوطنية. ومصطلح الحكومة المحلية في بريطانيا إنّما يشير للسلطات المنتخبة التي تتمتع بالاستقلال، والتي قامت بتأسيسها البرلمان وتعمل على تقديم خدمات خاصة في مناطق محددة متعلّقة بالمصلحة العامة. والذي يميّز نظام الإدارة المحلية في بريطانيا ضمن الإطار القانوني، عدم وجود تشريع مدوّن يبّين ويصف وظيفة ومهام السلطات المحلية. فالبرلمان بإقرار قانون الأفراد قد حدد الصلاحيات والمسؤوليات التي تمنح لعدد من الخدمات الرئيسية، مع العلم أنّ بعض القوانين مثل قانون الحكومات المحلية لعام 1972 والعام 2000، قد حددت بشكلٍ أكثر دقة تلك الصلاحيات والتنظيمات الخاصة بالسلطات المحلية [2].

ويعتمد النموذج البريطاني في أسلوب الإدارة المحلية أو للامركزية الإدارية على مفهوم الحكم المحلي. فهناك أمرين إثنين يمكن من خلالهما إظهار طبيعة الحكم المحلي في بريطاني، يتمثل الأول في كيفية تشكيل الوحدات المحلية والاختصاصات التي تمنح لها، بينما الثاني يبرز في طبيعة رقابة السلطة

---

(1) تامر نادي، النظام السياسي لبريطانيا ومقومات الإدارة المحلية في بريطانية، ملتقى الباحثين والسياسيين العرب، 2019.

(2) ياسين محمد حمد العيثاوي، الحكومات المحلية دراسة في النموذج البريطاني، مجلّة القضايا السياسية، العدد 52، 2018، ص21-22-27.

المركزية المفروضة على الوحدات المحلية [1].

ثانياً: تشكيل الوحدات المحلية في التنظيم الإداري البريطاني

الأمر الذي يميّز الحكم المحلي البريطاني أنّ للأقاليم الأربعة للمملكة المتّحدة طبيعة غير متجانسة، تبرز في جانبين. الأول هو التقسيم الإداري الخاص لكل إقليم على حِدة، والثاني من خلال اختلاف المرجعية القانونية التي تسيّره.

التقسيم الإداري أو التنظيم المحلي: إنّ لكل إقليم هيئات محلية مختلفة ومتنوّعة عن غيره من الأقاليم الأخرى، وبالتالي فهي ليست متجانسة ولا متشابهة أحيانا داخل أقاليم المملكة الأربعة، وللعاصمة لندن (لندن الكبرى GLA) نظام خاص بها حيث تخضع لتقسيم إداري يتألف من 32 حيّاً.

ويمكن بشكل عام التأكيد على أنّ للسلطات الحكومية في المملكة المتّحدة مستويات رئيسية ثلاثة للحكم وهي: الدولة والجماعات المحلية والهيئات الوسيطة. أمّا بالنسبة للجماعات المحلية أو وحدات الحكم المحلي التي تتم انتخابها لمدة 4 سنوات، فإنّ توزيعها داخل الأقاليم الأربعة في المملكة المتّحدة تكون كالتالي:

1- إنكلترا: وتمتاز بأنّ لها 6 أنواع من الجماعات المحلية وهي: الأحياء اللندنية وعددها 32 حيّاً. وجلس مدينة لندن التاريخية وهذا عبارة عن مجلس واحد مختلف عن مجلس مدينة لندن الكبرى، وهو يتولى تسيير وإدارة منطقة تاريخية صغيرة في لندن. وجلس المراكز وعددها 238 مركزاً. ومجلس المقاطعات الحضرية التي تقع ضمن المناطق الحضرية، وعددها 36 مقاطعة. ومجالس أحادية السلطة وعددها 46 مجلس. ومجالس المقاطعات وعددها 34 مجلس.

2- ويلز (بلاد الغال): حيث يوجد في هذا الإقليم نوع واحد من وحدات الحكم المحلي وهي المعروفة بالمجالس أحادية السلطة، وعددها 22 مجلساً محلياً.

3- إسكتلندا: أيضاً في هذا الإقليم نوع واحد من وحدات الحكم المحلي تتمثّل في مجالس أحادية السلطة، وعددها 32 مجلس.

4- أيرلندا الشمالية: في هذا الإقليم كذلك نوع واحد لوحدات الحكم المحلي متمثلة في مجالس المراكز، وعددها 26 مجلس. لكن الذي يميّز هذه المجالس أنّ أعضاءها لا يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب بل تعيّنهم السلطة التنفيذية المتمثلة بالوزارة، وبالتالي تصبح صلاحيات هذه المجالس ضعيفة مقارنة بمجالس في أقاليم أخرى وتمارسها9 مقاطعات إدارية في الإقليم.

ويوجد بالإضافة إلى هذه الأنواع للوحدات الإدارية عدد من المجالس الأبراشية والمجالس البلدية في إنكلترا، بينما في إسكتلندا وويلز فيوجد مجالس المجمعات السكانية التي تختار ممثليها عن طريق

---

(1) بورنان عمر، الإدارة المحلية في بريطانيا، محاضرات في نظم الإدارة المحلية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، ماستر، جامعة بوضياف المسيلة، 2020-2021، ص1.

الانتخاب [1].

ثالثاً: المرجعية القانونية للحكم المحلي

1- إقليم إنكلترا: يخضع نظام الحكم المحلي في هذا الإقليم لمجموعة من القوانين، منها قانون لندن 1963 وقانون 1972 المختص بالحكم المحلي وتعديلاه في العام 1985 و2000.

2- إقليم ويلز: ويخضع لقانون الحكم المحلي للعام 1972وقانون 1994 المتعلّق بالحكم المحلي في ويلز وكذلك قانون العام 2000 للحكم المحلي البريطاني.

إضافة إلى هذه القوانين هناك قوانين مرتبطة بعمل الهيئات الوسيطة بين المؤسسات المحلية والدولة في كل من إنكلترا وويلز إسكتلندا، ومنها قانون العام 1998، حيث يقوم البرلمان البريطاني بتفويض بعض الصلاحيات التشريعية للهيئات الوسيطة أو البرلمانات والجمعيات الجهوية.

3- إقليم إسكتلندا: ويخضع لقانون الحكم المحلي لويلز أعوام 1973، 1975، 1994.

4- إقليم إيرلندا الشمالية: يخضع لقانون عام 1972 للحكم المحلي [2].

والجدير بالذكر أنّ عدد السلطات المحلية في بريطانيا وصل إلى حوالي 10,000 حكومة محلية/ بلدية، وقد تم تصنيف أكثرها سلطات ثانوية قانونياً، وهي تضم مجالس الأبراشيات ومجالس المدن والمجتمع، وبمقدورها القيام ببعض الخدمات ولها تمويل محدد وصارم. وفي بريطانيا وويلز وإسكتلندا وصل عدد السلطات البلدية ممن لها مسؤوليات واسعة حوالي 442 بلدية عام 2008، ثم نقص إلى 415 بلدية عام 2009. علماً إنّ قانون الحكومات المحلية في العام 2007 في بريطانيا، كان قد دعا السلطات المحلية بعمل مقترحات للإندماج وتوحيد نفسها مع السلطات الأخرى [3].

استناداً لما سبق يمكن استخلاص عدد من الخصائص التي يتمتّع به الهيئات المحلية في بريطانيا. ومن هذه الخصائص ما يلي:

- لا يمكن دراسة وفهم نظام الحكم المحلي البريطاني إلّا في ضوء التقاليد والأعراف التاريخية، لكون الأعراف والتقاليد يعتبران أساساً ومبرراً لوجود أي قانون وأن بدا فيه الغرابة.
- شمول الحكم المحلي على كامل أرجاء بريطانيا. فكل أرض تتبع للدولة لا بد أن تتبع لهيئة محلية أيّاً يكن شكل الجهة المنتمية لها، قريةً كانت أم مركزاً أم إقليماً أم مدينة كبيرة.
- التدرّج في شكل الهيئات المحلية. فكل هيئة محلية تتمتع باختصاصات خاصة متميّزة بها عن غيرها، إضافة إلى الأشكال الخاصة والتأليف لهذه الهيئات المحلية.

---

(1) بورنان عمر، مرجع سابق، ص 1 إلى 5.

(2) بورنان عمر، المرجع نفسه.

(3) ياسين العيثاوي، مرجع سابق، ص23-24.

- الانتخابات هي الطريقة الوحيدة لتشكيل المجالس المحلية، والدورة الانتخابية مدّتها أربع سنوات.
- تشابه نظم الإدارة المحلية مع النظم السياسية التي تطبّق في بريطانيا. وهو ما قد يتم ملاحظته من خلال وجود هيئات حاكمة بالفعل وهيئات تمتاز بمظهر التمثل فحسب.
- توزيع الاختصاصات الموكلة إلى المجالس المحلية على سبيل الحصر، أي أنّ لكل هيئة محلية اختصاصات ذاتية وقد تكون مختلفة أخرى مجاورة لها.
- تباشر الهيئات المحلية أعمالها تحت رقابة السلطة المركزية، من خلال الإدارة المركزية والبرلمان والقضاء العادي [1].

رابعاً: أساليب تمويل الحكم المحلي في بريطانيا

بقي أن نشير إلى أساليب تمويل الحكم المحلي في بريطانيا، حيث أنّ مجالس الحكم المحلي فيها تعتمد في تحصيل مواردها من خلال ما يلي:

1- الموارد المحلية المصدر. وتتضمن:
- الضريبة المحلية، حصيلة الرسوم المحلية، حصيلة الإيجارات للأملاك المحلية.
- قيمة الخدمات التجارية المحلية وأرباح المشروعات المحلية.

2- الموارد الخارجية المصدر. وتتكوّن من:
- الإعلانات والمساعدات الحكومية والقروض، التبرعات غير الحكومية [2].

---

(1) عزّت الأيوبي، مرجع سابق، ص187 إلى 190.

(2) جلال بكير، مرجع سابق، ص11.

الفصل الثاني: نظام الإدارة المحلية في سوريا ودور الأقليات فيه

نَشَأتْ الدولة السورية كما بقية الدول في المنطقة العربية وغالبية الدول المسماة بالإسلامية، على أنقاض هدم الخلافة العثمانية سنة 1924، على يد المستعمر الإنكليزي والفرنسي وبمشاركة من الروسي. حيث الكيانات السياسية التي جاءت بدعم الاحتلال لم تكن في الأصل ذات ولادة طبيعية منبثقة عن إرادة أهلها يوم نشأتها، بل جرى رسمها حسب مصالح المستعمر الغربي، وقد تم تمزّيق أوصال المناطق المحتلة بشكلٍ قسري وإرغامها على قبول الانتداب العسكري حتى اطمأن المستعمر عدم قيام كيان جامع كالدولة العثمانية. ووضع عقب ذلك القوانين والدساتير المعرّبة لغرض للحكم والإدارة، وأقام على رأس إدارة هذه الكيانات الجديدة من يدين لها بالولاء، وعملوا على إبراز بعض الشخصيات التي لديها القبول الشعبي وإظهارهم أبطال الوطن والاستقلال، ليخرج المستعمر بجيوشه ويبقى الولاء والتبعية له من خلال الإبقاء على إدارة شؤون الدولة مرتبطاً بدولة الانتداب سياسياً وعسكرياً واقتصادياً واستخباراتياً ودبلوماسياً وحتى ثقافياً.

فأصل نشأة الدولة السورية كباقي كيانات التي نشأت في المنطقة كان له الأثر البارز في شكل الإدارة فيها وتطوّرها، فالمستعمر الفرنسي قام من خلال مندوبه السامي في كلّ من سوريا ولبنان على سن قوانين من الدستور الفرنسي وترجمتها إلى العربية وتطبيقها في المجتمع، باستثناء الأحوال الشخصية التي رأت فيها عدم المس تجنّباً للتصادم مع الناس، وأيضاً بعض القوانين العثمانية التي رأت فيها أنّها تخدم المصالح الفرنسية مثل قانون إنشاء الجمعيات العثماني، الذي لا يزال ساري المفعول في لبنان ويعتبر بديل قانون تشكيل الأحزاب السياسية. ولم يدّخر المستعمر الفرنسي جهداً في سبيل تكوين كيانات مخلصة طوال فترة وجودها العسكري، التي استمرت منذ دخول الجنرال غورو على رأس الجيش الفرنسي إلى دمشق سنة 1920، وحتى انسحاب آخر جندي فرنسي بعد تثبيت الدولة السورية طيلة 44 عاماً وتسليمها لمن سمّوا قادة الاستقلال، ليطلق على ذلك التاريخ 1964 يوم الجلاء.

وقد شهدت سوريا منذ فصلها عن بلاد الشام وتقسيم المستعمر لها، عدداً من الدساتير وأشكال أنظمة للحكم، خلال فترة تاريخية تميّزت بالتحولات السياسية والتقلبات السريعة في الأحداث والمواقف السياسية والاجتماعية وغيرها.

المبحث الأول: نظام الإدارة المحلية في سوريا منذ نشأته حتى وصول البعث للسلطة

بدت اللامركزية السياسية بأشكالها المتعددة بارزة في الفترات التاريخية كلها، بدايةً بمحاولة الملك فيصل الأول إنشاء مملكة سوريا العربية عام 1920 ووضع دستور لها، وتالياً مع الاتحاد الفيدرالي السوري في العام 1922، ثم من خلال قوانين الإدارة المحلية في العام 1975 وقيام الاتحاد الفيدرالي بين سوريا

ومصر، ولاحقاً بقوانين الإدارة المحلية لعام 1971[1]. لتبقى الفترة التي تلت هذا التاريخ حتى اندلاع الأحداث في سوريا في العام 2011، فترة شبه جمود دستوري حكم فيها نظام حزب البعث العربي الاشتراكي برئاسة حافظ الأسد قبضته من خلال قوانين الطوارئ.

يمكن إرجاع أولى محاولات وضع قوانين للإدارة المحلية في سوريا إلى فيصل الأول ابن الشريف حسين، الذي قاد بدعم بريطاني ما سميّت "الثورة العربية" تمرّداً ضد السلطنة العثمانية أثناء الحرب العالمية الأولى، على وعودٍ بريطانية بحكم العرب مقابل دعمه لهم ضد العثمانيين، واشتُهر خدمته هذه لبريطانيا بمراسلات حسين–مكماهون. مع العلم أنّ دول الاستعمار البريطاني والفرنسي والروسي كانت قد توصّلت ومنذ أيار عام 1916 إلى تفاهم عُرفت باتفاقية سايكس بيكو، قسّمت بموجبه الأراضي التي خسر فيها الجيش العثماني وأصبحت تحت حكم الإنتداب [2].

لكن فيصل الأول لم يكترث لهذه التفاهمات بين المنتصرين في الحرب العالمية الأولى، فقام بالتوافق مع أعضاء المؤتمر السوري بإعلان المملكة السورية العربية من طرفهم منفرداً، ونصّب نفسه ملكاً عليها وأصدر دستوره في 13 تموز 1920. ولسوء حظ الملك فيصل فإن ما قام به لم يعجب الجنرال هنري غورو، الذي أعطاه ومن معه إنذاراً بالرجوع عن قراره ذاك والاستسلام، وهو ما تم بالفعل من قِبل فيصل وأمتثل للإنذار ولأوامر الإنكليز بعد خمسة عشر يوماً من إعلان الدستور، ودخل الجيش الفرنسي بقيادة غورو واحتل دمشق وقام بنفي الملك فيصل في 28 تموز 1920. وكان هذا الدستور الذي وضعه فيصل الأول قد ضم فيه مواد متعلّقة بشكل الإدارة المحلية وتنظيمها [3].

أولاً: دستور الملك فيصل الأول سنة 1920

سيتم ذكر تلك المواد التي تحدّثت عن الشكل اللامركزي والإدارة المحلية فحسب دون التوسع في الأمور الأخرى. وممّا جاء فيه من مواد تختصّ بالإدارة المحلية ما يلي:

المادة الثانية: المملكة السورية تتألف من مقاطعات تشكل وحدة سياسية لا تقبل التجزئة.

المادة (122): المقاطعات تدار على طريقة اللامركزية في إدارتها الداخلية ما عدا الأمور العامة التي تدخل في خصائص الحكومة العامة كما هو مصرح في مواد هذا القانون.

المادة (123): كل مقاطعة مجلس نيابي يدقق ميزانية المقاطعة ويسن قوانينها ونظمها المحلية وفقاً لحاجاتها ويراقب أعمال الحكومة وليس له أن يسن قانوناً يخالف نص هذا القانون الأساسي ولا القوانين العامة المعطى حق وضعها للمؤتمر.

---

(1) باقر الكردو، مقال بعنوان: التطور التاريخي للمركزية واللامركزية في سوريا–2، صحيفة روناهي، 2019.

(2) مقال على موقع bbc بعنوان:" الشريف حسين بن علي الذي تنازل عن عرش الحجاز وجلس نجلاه على عرشي العراق والأردن"، 2020.

(3) يامن مغربي، مقال على موقع عنب بلدي بعنوان: كيف نشأت المملكة السورية ولماذا انتهت، 2020.

المادة (124): يشترط في أساس تقسيم المقاطعات أنْ لا تقل مساحة كل مقاطعة منها عن خمسة وعشرين ألفاً من الكيلومترات المربعة وأنْ لا يقل عدد سكانها عن خمسمائة ألف وأن ترعى فيها الارتباطات الطبيعية والاقتصادية.

المادة (127): ينتخب نواب مجالس المقاطعات بنسبة نائب واحد عن كل عشرين ألفاً من نفوسهم في المقاطعة والكسر المعتبر فيما دون النصاب عشرة الآلف.

المادة (128): يعين عدد نواب الأقليات في مجالس المقاطعات النيابية بنسبة مجموعة نفوسهم في المقاطعة وبأن يكون لكل خمسة عشرة ألفاً نائب واحد والكسر المعتبر فيما دون النصاب سبعة آلاف وخمسمائة.

المادة (129): المقاطعات تسن القوانين الانتخابية لمجالسها النيابية.

المادة (133): يسن مجلس المقاطعة النيابي قانونه الداخلي وينتخب في كل سنة رئيسه ونائبه وكاتبه وهيئة إدارته.

المادة (134): يدير المقاطعة حاكم عام يعينه الملك ويشترط في الحاكم العام أن يكون سورياً عربياً متصفاً بالصفات المشروطة في عضو مجلس الشيوخ.

المادة (135): الحاكم العام يعين مديري دوائر المقاطعة الرئيسية خلا الدوائر المربوطة بالحكومة العامة كما هو منصوص في المادة (121) من هذا القانون، ويصدق على تعين الموظفين المنوط به بحسب النظم المخصوصة وله حق الإشراف على الدوائر المربوطة بالحكومة العامة.

المادة (136): الحاكم العام مكلف بإدارة شؤون المقاطعة وتطبيق ميزانيتها وتنفيذ القوانين فيها.

المادة (137): الحاكم العام يقدم في كل سنة لمجلس نواب المقاطعة تقريراً عاماً في الأعمال التي قامت بها حكومة المقاطعة في أثناء السنة وفي الأعمال المنوي القيام بها السنة القابلة ويقدم للحكومة العامة نسخة من هذا التقرير.

المادة (138): إذا حدث خلاف بين الحاكم العام ومجلس نواب المقاطعة يحكم مجلس الشيوخ في هذا الخلاف ويكون حكمه قطعياً. ولمجلس الشيوخ أن يقترح إقالة الحاكم إذا رأى ذلك.

المادة (139): إذا وقع من الحاكم العام ما يستوجب محاكمته من جراء وظيفته فإنه يحاكم في المحكمة العليا.

المادة (140): لكل من الحاكم العام ونواب المقاطعة حق في اقتراح اللوائح القانونية لمجلس نواب المقاطعة.

المادة (141): إذا طلب سبعة من نواب المقاطعة تأليف لجنة تحقيقية من النواب لتحقيق حادثة من الحوادث المهمة التي تقع في إحدى دوائر الحكومة أو في ناحية من نواحي المقاطعة وقبل الطلب بالأكثرية تؤلف اللجنة وتباشر عملها وترفع نتيجة تحقيقاتها إلى المجلس وليس لها أن تتعرض للأمور التنفيذية.

المادة (142): إذا عزي إلى نائب مجلس المقاطعة خيانة وطنية ووافق ثلث أعضاء المجلس على وجوب محاكمته فإنه يحاكم في المحكمة العليا.

المادة (143): من حقوق المقاطعات تنظيم جميع أنواع المحاكم بدرجتها بحسب قانونها الخاص كما جاء في المادة (120).

المادة (144): تنقسم المقاطعة في إدارتها إلى متصرفيات ومديريات ويسن المجلس العمومي قانوناً خاصاً يبين فيه تنظيم هذين القسمين وخصائصهما وما يتبعه من تنظيم القرى وعمدها ووظائفها وما يتبعه من تنظيم القرى وعمدها ووظائفهم.

المادة (146): كل مقاطعة تسن قانوناً لتنظيم بلدياتها على أساس الانتخاب وتبين فيها خصائصها ووظائفها [1].

هذه المواد كانت بمجموعها لتنظيم وبيان الشكل الإداري المحلي في الدستور الذي أقره فيصل الأول ويلاحظ فيه الوضوح والتفصيل، فمن خلال المادة الثانية وما تلاها يتبين شكل الدولة الذي يعتبر اتحادياً بمعنى أنّها دولة تعتمد النظام الفيدرالي. وفي المادة 122 نجد أنّه أعطى للمقاطعات لامركزية في إدارة الأمور الداخلية، دون تلك الأمور العامة التي تدخل في خصائص الحكومة العامة فهي ليست من اختصاصها. وفي المواد 129 و133 و143 و146 فإنّ المقاطعات هي من تنتخب مجلسها وتسن قوانينها الداخلية والبلدية والقوانين الانتخابية لمجالسها النيابية وتنظيم المحاكم حسب قوانينها الداخلية الخاصة، لكنها تخضع لموافقة الملك ثم لمجلس النواب ومن ثم لمجلس الشيوخ. وفي المادة 134 أعطى الدستور للملك حق تعين حاكم المقاطعات الذي يشترط أن يكون سورياً عربياً، وجعل لهذا الحاكم حق تعين مديري دوائر المقاطعة باستثناء التابعة للحكومة العامة لكن له حق الإشراف على دوائرها في المادة 135.

والملاحظ فيه إعطاء الأقليات الحق في اختيار ممثليهم ومن ينوب عنهم في المادة 127 و128 بحسب كثافتهم السكانية وأعطاهم التمييز في نسبة عدد الناخبين مقابل النائي الواحد، فجعل للأقليات مقابل كل خمسة عشر ناخباً نائباً واحد، في حين أنّ لكل عشرون ألف ناخباً من غير الأقليات يقابله نائب واحد. أمّا من حيث تقسيم المقاطعات فقد أقتصر في المادة 124 شرطين اثنين هما المساحة وعدد السكان، ولم يأت على ذكر تقسيمات طائفية أو إثنية أو دينية وغيرها من أشكال التنوع المجتمعي.

ثانياً: فترة تقسيم الاحتلال الفرنسي لسوريا

ما إن دخل قوات الاحتلال الإنكليزي والفرنسي بلاد الشام، حتى باشروا بتنفيذ ما اتفقا عليه كلّ من "مارك سايكس" وزير خارجية بريطانيا و"فرنسوا بيكو" وزير خارجية فرنسا من تقسيم يشمل نفوذ كِلا الطرفين، على أسس طائفية ومذهبية وعرقية وغير ذلك من أشكال التفرقة بين أبناء المجتمع الواحد.

---

(1) دستور المملكة السورية العربية لعام 1920.

فقامت بريطانيا بضم الأردن وفلسطين تحت انتدابها، لتقوم بدعم اليهود وتشجيعهم للهجرة إلى فلسطين على أساس وعدٍ قطعه وزير خارجيتها بلفور مع الصهاينة عام 1917، لتنشأ كياناً لليهود بُعيد أنسحابها من فلسطين عام 1948 بعد أن سبق ذلك إقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام 1947 مشروعاً يدعو لإقامة دولة لليهود فيما يسمونه بزعمهم أرض إسرائيل [1]. وقامت فرنسا كذلك بتشكيل كيانٍ للنصارى عقب إعلان الجنرال غورو على درج قصر الصنوبر في بيروت إعلان دولة لبنان الكبير في العام 1920، بعد عام من حضور البطريرك إلياس الحويّك (الذي قلّده السلطان عبد الحميد وساماً رفيعاً في العام 1905) مؤتمر الصلح 1919 في باريس [2].

ومن خلال مجموعة من المراسيم التي تخدم غايات السيطرة والتفكيك، أصدره المفوض السامي الفرنسي غورو جملة من المراسيم بين العام 1920 و1922 لتقسيم بلاد الشام إلى دويلات مجزأة. فعملت فرنسا على إنشاء كيانات أخرى جديدة في مدن رئيسية ومناطق ذات أقلية مذهبية، فأنشأت دولة دمشق ودولة حلب ودولة جبل العلويين في العام 1920، ودولة الدروز التي تأخرت إعلانها إلى العام 1921، وأبقت المنطقة الشرقية أي منطقة الجزيرة تحت الحكم الفرنسي المباشر. بعدما كانت هذه التي سمّيت دولاً هي مجرد مقاطعات في مملكة فيصل الأول، حيث مقاطعات سوريا الداخلية التي تمثلت في كلّ من (حلب ودمشق والمنطقة الشرقية)، وجنوب سوريا التي ضمت (فلسطين وشرق الأردن)، وأيضاً الساحل الشامي وعاصمتها دمشق [3].

ولأن هذه التقسيمات لقي الرفض الشعبي العام، كان من الطبيعي أن يُعبر عنه في أول اجتماع لبرلمان دولة حلب في العام 1922، فقد تم اتخاذ قرار إعلان الاتحاد مع دولة دمشق ودولة جبل العلويين بصيغة فيدرالية. وبعد المطالبات بصياغة دستور وتشكيل جمعية تأسيسية قرر الجنرال غورو ما سمّي القانون الأساسي للاتحاد السوري في 1922/28/7، وهو دستور الدولة الاتحادية الفيدرالية [4].

وبقيت دولة جبل الدروز التي أنشأتها فرنسا في 3 آذار 1921 محافظة على استقلالها المالي والإداري حتى 30 كانون الأول 1944، عندما ربطها المجلس النيابي السوري بشكل نهائي بالحكومة السورية. وكان قد تولى رئاسة الدولة جبل الدروز الأمير سليم الأطرش يعاونه مستشارين فرنسيين. أمّا بالنسبة لمقاطعة الجزيرة التي استحدثتها فرنسا عام 1920، فأبقتها تحت إشرافها وأعطتها الاستقلال المالي والإداري، مع أنّها ظلت تابعة اسمياً لدولة حلب، وبقيت على هذا الحال حتى إعلان الجمهورية السورية

---

(1) مقال على موقع الجزيرة بعنوان: إعلان قيام إسرائيل، لا ن، 2011.

(2) مقال على موقع وزارة الإعلام اللبناني بعنوان: بعد 100 عام على إعلان "دولة لبنان الكبير".. لبنان إلى أين؟، 2020.

(3) عبد الحميد عكيل العواك، الفيدرالية في سورية والإشكاليات المعاصرة، معهد شرق المتوسط للدراسات والتدريب، لا م، 2017، ص72-73.

(4) عبد الحميد عكيل العواك، المرجع نفسه، ص72-73.

الأولى عام 1932. وفيما يتعلّق بدولة جبل العلويين التي تم إعلانها في تشرين الثاني 1920 وفي أيلول العام 1923 انفصلت بشكل كامل، لتعود في كانون الأول من العام 1936 بالانضمام إلى الدولة السورية. وقد تميّزت الدولة العلوية والدرزية بالصبغة الطائفية لكونهما لكونهما تشكّلا باسم الأقليات الطائفية في بلاد الشام [1].

والجدير بالذكر أيضاً، أنّ الدستور الذي ضم الولايات الثلاثة (دمشق، حلب، جبل العلويين) على أساس فيدرالي، عمل على إيجاد حكومات محلية تقوم بمهام السلطة التنفيذية ضمن الولايات، ولكل ولاية مجلس تشريعي تصدر القوانين الخاصة بها، وعلى الرغم من أن النصوص القانونية دعت إلى انتخاب أعضاء السلطة التشريعية لمجلس الاتحاد، إلا أن المفوض السامي الفرنسي هو من قام بتعينهم فضمن بذلك وضع الموالين لسياسية الانتداب. ومع إعلان قيام الدولة السورية بين حلب ودمشق في 1 كانون الثاني 1925 سقط هذا الاتحاد الذي شكّل آخر عهد بالفدرالية السورية [2].

ومن المناطق التي عملت فرنسا على إعطائها شكلاً إدارياً مميّزاً هو لواء الإسكندرون. فقد ضمته في العام 1923 إلى دولة حلب، ومنحته حكماً ذاتياً مقرّباً من الحكومة التركية حتى العام 1926 وقت عودته إلى الدولة السورية. ومن ثم مُنح له الحكم الذاتي مرةً أخرى في العام 1937، لتضمه تركيا إليها في العام 1939 بشكل رسمي وتصبح إحدى ولاياتها تحت اسم هاتاي [3].

ثالثاً: تأسيس الدولة السورية في العام 1925 ودستور العام1930

في ظل حالة التخبّط في سياسة المستعمر الفرنسي القائمة على التقسيم الطائفي للمنطقة إلى دويلات طائفية ضعيفة، أصدر الجنرال الفرنسي ويغان في 5 كانون الأول عام 1924 مرسوم إنشاء دولة موحّدة في سوريا، يستثنى منها لبنان الكبير وبلاد العلويين والدروز. علماً أنّ هذه الدولة لم تبصر النور إلّا في اليوم الأول من العام 1925، وبقيت محافظة على شكلها وحدودها مدة اثنتي عشر سنة تالية [4]. وشغل صبحي بركات الخالدي الذي كان رئيس دولة دمشق منصب أول رئيس لما أُطلق عليه دولة سوريا بعدما كانت تسمى اتحاد الدول السورية، وكذلك شغل الخالدي رئيس مجلس النّواب [5].

ومع إطلاق ثورة شعبية ضد سياسيات الانتداب الفرنسي وقيام الأخيرة بإخمادها، استطاع الشيخ تاج

---

(1) عبادة كوجان، مقال على موقع عنب بلدي بعنوان: الجمهورية السورية الأولى.. كانتونات سبقت حالة الاتحاد، 2017.

(2) عبد الحميد عكيل العواك، الفيدرالية في سورية والإشكاليات المعاصرة، معهد شرق المتوسط للدراسات والتدريب، لا م، 2017، ص73-74.

(3) عبادة كوجان، المرجع نفسه.

(4) ستيفن هَاملي لونغريغ، ترجمة بيَار عقل، سوريا ولبنان تحت الإنتداب الفرنسي، دار الحقيقة، بيروت، لا ت، ص166.

(5) عهد فاضل، مقال على موقع العربية بعنوان: بالصور.. تعرّف على أول رئيس فيدرالي في سوريا، 2017.

الدين الحسني الدعوة لانتخابات جمعية تأسيسية لتشكيل دستور سوري جديد. فكان من جراء ذلك إعلان دستور العام 1930، الذي أعتبر سوريا "جمهورية نيابية عاصمتها دمشق وين رئيسها الإسلام" وأنّ "سوريا المنفصلة عن الدولة العثمانية هي وحدة سياسية لا تتجزأ ولا عبرة بكل تجزئة طرأت عليها بعد الحرب العالمية الأولى"، وهذا الدستور يعتبر المؤسس للجمهورية السورية الأولى لكونه ذكر شكل النظام الحكم السائد بالجمهورية للمرة الأولى [1].

وما إن استلم الجبهة الشعبية في فرنسا مقاليد الحكم في انتخابات 1936، حتى بدأت حكومتها بمحادثات مع الكتلة الوطنية لأجل استقلال سوريا، لتخلص الاجتماعات لتوقيع المعاهدة الفرنسية السورية والإقرار بدستور 1936 التي قسّمت بموجبه سوريا إلى محافظات محلية استناداً إلى المادة رقم 109 من الدستور [2].

ومن الناحية التشريعية يعود بداية التنظيم الإداري الحديث في سوريا إلى تاريخ صدور القرار رقم 5/ل.ر بتاريخ العاشر من كانون الثاني عام 1936، الذي أصدره سلطة الانتداب الفرنسي. وقد بيّن القرار تشكيل مجالس محلية في المحافظات والأقضية والقرى، تكون لها مهمة إبداء الرأي وتوصيل رغبات السكان وأوضاعهم، والقيام بتوزيع الضرائب منح شهادات فقر الحال [3].

رابعاً: دستور العام 1950 وقانون التنظيمات الإدارية عام 1957

بقي دستور العام 1930 مع تعديلاته قائماً إلى العام 1949 تاريخ الانقلاب العسكري الذي قام به حسني الزعيم على الرئيس المدني شكري القوتلي، ليقوم بتشكيل جمعية تأسيسية لصياغة دستور جديد بعد تعليق العمل بالدستور. وتم وضع لجنة دستورية صياغة دستور جديد للبلاد في العام 1950. لكن العمل بهذا الدستور لم يدم طويلاً حتى تعطّل إثر الانقلاب الذي قام به أديب الشيشكلي علم 1952، ليصدر بدوره دستورا جديداً أستمر كذلك مدة عامين فقط أي حتى العام 1954 تاريخ خلع الشيشكلي وإرجاع العمل بدستور العام 1950، والذي تم تعطليه كذلك فترة قيام الوحدة بين سوريا ومصر بين العامين 1958 و1961[4].

وجاء في المادة (126) من دستور العام 1950 "تقسم أراضي الجمهورية إلى محافظات يعين القانون عددها وتقسيماتها وحدودها"، والمادة (128) نصت على أنّه "يؤلف في كل محافظة مجلس ينتخب ثلاثة أرباعه ويعين الربع الباقي. يحدد القانون مدة المجلس وعدد أعضائه وأصول الانتخاب وشروط التعيين. ينتخب مجلس المحافظة رئيساً ومكتباً تنفيذياً ويحدد القانون مدتهم وصلاحياتهم وأصول ممارة أعمالهم".

---

(1) مقال على موقع الجريدة بعنوان: سادس دستور لـ «سوريا» خلال 100، لا ن، 2019.

(2) مقال على موقع XEBER 24 بعنوان: التطوّر التاريخي للمركزية واللامركزية في سوريا، لا ن، 2018.

(3) خالد عيسى، مقال على موقع welate me بعنوان: اللامركزية الإدارية في سورية وقانون الإدارة المحلية، 2007.

(4) مقال على موقع الجريدة، المرجع نفسه.

واقتصرت المادة (129) على المهمات الرئيسية التي أنيطت بمجلس المحافظة، والمادة الثلاثون على موارد المحافظة للقيام بمهامها. أمّ المادة (131) فنصت على أنّه "يحدد القانون أصول المباحثات والقرارات في مجالس المحافظات وكيفية تنفيذها ومراقبة أعمالها"[1].

ومن الجانب التشريعي المتعلّق بالإدارة المحلية في تلك الفترة التاريخية، فقد تم صدور قانون التنظيمات الإدارية في سوريا في 21 كانون الأول من عام 1957، حيث يشكّل هذا القانون خطوة أولى في عملية تحديث تنظيم السلطات المحلية. والجدير بالذكر هنا أنّ قانون التنظيمات الإدارية رقم (496) قد ألغى القرار الفرنسي الخاص بالمجالس المحلية السالف الذكر وكافة تعديلاته، واعتمد على الأسلوب المزدوج الذي يتبنى وجود المجالس المحلية إلى جانب المجالس البلدية، والتي كانت تخضع للقرار رقم (160) مكرر الصادر في 23/1/1956. وعمل قانون التنظيمات الإدارية على إحداث مجالس المحافظات والمناطق والقرى واعتمد على أسلوب الانتخاب النسبي، ففي المادة 79 "يؤلف في مركز كل محافظة مجلس محافظة وفي مركز كل منطقة مجلس منطقة، وينتخب ثلاثة أرباع أعضاء كل من المجلسين المذكورين ويعين الربع الباقي"[2].

وكذلك منحت المجالس المحلية والبلديات بعض الاختصاصات الإدارية والاستشارية، خاصة تلك المتعلّقة بالخدمات العامة المحلية مثل الصحة والطرق والتنظيم العمراني. والمواد التي ذكرت هذه الاختصاصات من القانون 496 هي (8، 125، 127، 128، 129، 39، 139، 140)، ومن قانون البلديات رقم 172 بتاريخ 23/1/1956[3].

وفيما يتعلّق بقانون الإدارة المحلية زمن الوحدة مع مصر، فإنّه تم في العام 1960 الإعلان عن قانون الإدارة المحلية رقم 124 والذي بموجبه تم إنشاء مستويات ثلاث للإدارة المحلية، وهي المحافظة والمدينة والقرية. وفي الإقليم الجنوبي أي سوريا فإنّه تم الإعلان عن تطبيق قانون الإدارة المحلية 152 الصادر في 29 آب 1961[4].

---

(1) دستور سوريا عام 1950.

(2) خالد عيسى، مرجع سابق.

(3) خالد عيسى، المرجع نفسه.

(4) مقال على موقع XEBER 24، مرجع سابق.

المبحث الثاني: دور النظام الإداري في التنمية والاستقرار الداخلي في ظل حكم البعث

لإبراز دور النظام الإداري في عملية التنمية في سوريا والتأثير الذي يتركه في حفظ الاستقرار الداخلي، ينبغي تبيان جوانب عدة مرتبطة بركائز كلتا الأمرين داخل المجتمع. فالسبيل لجعل التنمية والاستقرار الداخلي واقعاً مفروضاً، يتطلب وجود هيكل إداري قائم على الكفاءة والمحاسبة، ومواكبة المتغيرات المعرفية والتقنية والتكنولوجية والإدارية والبشرية، وغيرها من الوسائل والأدوات التي تخدم العمل الإداري بالشكل الأنسب. ولأنّ تكوين النظام السياسي له الأثر الأبرز في النظام الإداري وعمله، فإنّ الحديث عن الفترة التاريخية التي ظلت تحت حكم نظام البعث يدعونا لسرد أحداث ومواقف ونقاط هامّة، تفضي إلى توصيف الواقع وإظهار الخلل في الجوانب المختلفة سواءً النظرية منها أم العملية.

فلم يكُن الانقلاب العسكري الذي قام به ضباط ينتمون لحزب البعث، ليلة الثامن من آذار عام 1963 كسابقاته من الانقلابات العسكرية، فهو كان المشهد الأخير في حركة التّبدّلات السياسية في الحكم في سوريا، مع الإطاحة بحكومة الانفصال عن مصر بزعامة النحلاوي.

ورغم إنّ السوريون كانوا قد اعتادوا رؤية الانقلابات العسكرية المتتالية فيما سبق، إلّا إن هذا الانقلاب البعثي والذي عُرِف فيما بعد بثورة الثامن من آذار، كان له أثرٌ مختلف في ذاكرتهم التي لا تزال تثقل بعبئها. سواء بطول فترة الحكم التي دامت لعقود ستة خلت، أو بالإرهاب الذي رافق الأحكام العرفية وحالة الطوارئ التي لا تزال سارية المفعول إلى يومنا هذا، وحتى في الدساتير التي كانت تتم فرضها على الشعب دونما رضى، ولا من خلال مجلس تأسيسي أو مجلس نوابٍ منتخب كما في المراحل السابقة، وكذلك في الاستفتاءات الشكلية التي رسّخت للبقاء في السلطة طوال هذه العقود، وحتى في تلك التعديلات الدستورية التي كانت تأتي مفصّلة على مقاس التّمكين للرئيس الأوحد وحزبه الحاكم [1].

ولكون حزب البعث العربي الاشتراكي له أيديولوجيته الخاصة فقد رسّخ أفكاره ومبادئه في مواد الدساتير التي تبنّاها، ومن خلال العديد من الدساتير المتشابهة المؤقتة إثر كل تحوّل في السُلطة. وبرز ذلك في دستور العام 1964 ودستور العام 1969 والعام 1971 ودستور العام 1973 والعام 1979[2]. وقد شهدت الفترة التي تلت انقلاب البعث واستلام السلطة وإمساك زمام الحكم أحداث عدة، فمن صدامات وتوترات مع حلفائهم في الانقلاب من الناصريين والمستقلين على السلطة، وصرع أشد وأعنف من البعثيين فيما بينهم على من ينفرد بالحكم [3].

وحتى كذلك في الأساليب المتّبعة لترقيع الأزمات وزمنها، مثل التعديل الأخير الذي قام به النظام عام 2012 نتيجة الحراك الشعبي ضده، والذي كان أشبه بالطريقة الأوتوقراطية في التغيير وتقديم التنازلات من قِبل الملوك لشعوبهم، بعد الثورة على طغيانهم وتسلّطهم.

---

(1) جان حبش، قراءة في الدستور السوري، تقرير... مركز دمشق للدراسات النظرية والحقوق المدنية، لا م، لا ت.

(2) عبد الحميد العواك، مرجع سابق.

(3) جان حبش، المرجع نفسه.

أولاً: الدستور المؤّقت لعام 1964 وانقلاب 1966

وهو الدستور الذي وضِع على عجل من قِبل الأطراف التي قامت بالانقلاب العسكري البعثي، بعدما شهد العديد من المدن السورية اضطرابات ومظاهرات بعد أحداث حماة الدامية في نيسان 1964، ليتم اللجوء إلى القمع والعنف الشديد لوقف الناس. وكان من أبرز ما جاء في هذا الدستور مبدأ قيادة الحزب الواحد والقيادة الجماعية في الحكم من خلال سلطتين. سلطة إدارية عملها إداري بحت يديرها مجلس وزراء، وسلطة سياسية لها مجلسان بدورها، الأول يتولى السلطة التشريعية ومراقبة عمل السلطة التنفيذية وهو المجلس الوطني للثورة. أمّا الثاني فهو مجلس الرئاسة الذي يتم اختيار رئيسه وأعضاءه من ضمن المجلس الوطني، ويقوم بممارسة السلطة التنفيذية إلى جانب مجلس الوزراء. ولمجلس الرئاسة أن يعيّن ويقيل ويشرف وحتى يعدّل ويلغي قرارات الوزراء ويعمل على وضع السياسة الداخلية والخارجية، ولكنه يبقى مسؤول أمام المجلس الوطني للثورة.

هذا الخلط بين مجالس الحكم والإدارة من قِبل أركان الانقلاب العسكري كان من شأنه أن يوجد صراعاً على السلطة، بين القيادة القومية من جهة والقيادة القطرية التي سيطر عليها ضباط البعث من جهة أخرى. وبعدما أقرت القيادة القطرية في مؤتمرها في آذار عام 1965 عدة قرارات زادت حدّة الصراع الذي انتهى بانقلاب شباط عام 1966. وكان من القرارات خضوع الحكومة للحزب والأمين القطري هو الحاكم للدولة والقيادة القطرية هي من تعيّن رئيس الوزراء ورئيس الأركان العامة وكبار القادة العسكريين [1].

ثانياً: الدستور المؤقت لعام 1969 وانقلاب 1970

مع الانقلاب الذي تم في 23 شباط 1966 على الحكومة المعيّنة من القيادة القومية، برز إلى العلن دور كلّ من صلاح جديد الذي سيطر على حزب البعث والسلطة الإدارية واستلم الأمين المساعد للقيادة القطرية، ومعه حافظ الأسد الذي صار وزيراً للدفاع وسيطر على الجيش. وبصعود هاذين الشخصين سلم السلطة صعد معه حدة التنافس بينهما على من يكون له الكلمة الفصل. وفي أواخر آذار عام 1969 عُقد المؤتمر القطري الرابع لحزب البعث العربي الاشتراكي، وتم التوافق على إصدار الدستور المؤقت ريثما يتم إصدار دستور دائم من مجلس منتخب من الشعب، فكان الدستور المؤقت بتاريخ 1/5/1969. وزاد الصراع على السلطة حتى بات على أحد الرجلين التخلص من الآخر، فقام حافظ الأسد ومعه رئيس الأركان مصطفى طلاس بانقلاب عسكري على صلاح جديد ورئيس الجمهورية نور الدين الأتاسي وأودعا سجن المزة، بعدما قرر صلاح جديد في المؤتمر الاستثنائي للقيادة القومية لحزب البعث تجريد الأسد وطلاس من منصبيهما [2].

---

(1) جان حبش مرجع سابق.

(2) جان حبش المرجع نفسه.

ثالثاً: استلام حافظ الأسد للسلطة وقانون الإدارة المحلية عام 1971

مع الانقلاب العسكري الذي أطلق عليه حافظ الأسد اسم "الحركة التصحيحية" في 16 تشرين الثاني عام 1970، وأحكام سلطته على جميع الأجهزة الأمنية والإدارات الرسمية في الدولة، يكون قد أغلق بذلك الباب أمام أيّة محاولة للتغيير في السلطة والحكم في سوريا لأكثر من خمسة عقود، وليبدأ مرحلة حكم عائلة الأسد بقبضة من حديد إلى يومنا هذا [1].

حيث قام بتعيين أحمد الخطيب رئيساً شكلياً للدولة وعييّن نفسه رئيساً للوزراء وقام بتعيين قيادة قطرية مؤقتة لحزب البعث، حيث أصدرت لاحقاً دستوراً مؤقتاً في العام 1971 من خلال إدخال بعض التعديلات على دستور 1969 بالمرسوم 141، وعملت تلك القيادة على تعيين 173 عضواً لـ (مجلس الشعب) لوضع دستور دائم للبلد. وبتاريخ 12 آذار 1971 قام حافظ بأول استفتاء لمسيرته في الحكم ليتسلم بها رئاسة الجمهورية، وبعد مرور سنتين تماماً على ذاك التاريخ أي في 12 آذار 1973 تم إقرار الدستور المعدّل من دستور 1971، بعد إجراء استفتاءٍ شعبيّ عليه [2].

والجدير بالذكر أنّ حافظ الأسد قد حكم منذ العام 1971 حتى تاريخ وفاته* في العام 2000 دون إجراء أيّة انتخابات فعلية ولا لمرة واحدة، وأمضى تلك الدورات الرئاسية الخمسة باستفتاءات شكلية ومسيرات جماهيرية لحزب البعث الحاكم تبايعه على الحكم إلى الأبد، وكذلك سار وريثه في الحكم بقضاء أول دورتين من رئاسته بنفس الاستفتاءات [3]. والتي أشتهر بهذه الاستفتاءات أيضاً جلّ الأنظمة العربية الاستبدادية، ويحصلون فيها على نسب فوز شبه كاملة. والملفت للانتباه في استفتاءات الأب والابن أنّهما كانا يطلبان البيعة للحكم تماماً كما يطلبه الملوك والحكام بعد الخلافة الراشدة حتى ملوك آل سعود الذين باتوا يطلبون البيعة لولي ولي العهد لضمان الحفاظ على الحكم دون حصول خلاف.

فكان لا بدّ من الخوض في الطريقة التي تمّ فيها تشكيل النظام السياسي في سوريا، وهذا الأمر غاية في الأهمية لكون النظام السياسي هو المسؤول عن سن القوانين والدساتير والأنظمة الإدارية في الدوائر الرسمية العامة. وعند الحديث عن نظام سياسي يحكمه الزعيم الخالد ومعه الحزب الواحد وبعض المنتفعين منهم للبقاء في السلطة، فإن النظام الإداري في هذه الحالة لن يكون بمعزل عن التحكّم والهيمنة من قِبل أعضاء الحزب والمتنفّذين في السلطة. وتبقى الخشية حتى وإن وجد النظام الإداري مكتوباً

---

(1) موقع مونت كارلو الدولية MCD بعنوان: من حافظ إلى بشار: عائلة الأسد تحكم سوريا منذ أكثر من خمسة عقود، 2021.

* مات في دمشق في 10 حزيران 2000 إثر أزمة قلبية وهو يقوم بمكالمة هاتفية مع الرئيس اللبناني إميل لحود(الجزيرة نت).

(2) جان حبش، مرجع سابق.

(3) موقع البيان، إطلاق الأعداد للاستفتاء من أجل مبايعة بشار، أكثر من تسعة ملايين سوري مدعوون للمشاركة، لا ن، 2000.

بالصّيغ القانونية السليمة وتوافقه وأشكال النظم الإدارية الحديثة، أن يكون كل ذلك مجرّد وجه جميل لفساد إداري منظّم.

رابعاً: قانون الإدارة المحلية في العام 1971

مع صدور المرسوم التشريعي رقم (15) بتاريخ 1971/5/11 الذي تضمّن قانون الإدارة المحلية السوري النافذ، بات بالإمكان القول أنّ الإدارة المحلية صار واقعاً حقيقياً على اعتبار أنّ الدولة السورية لم تكن قبل هذا التاريخ تملك تشريعاً موحّداً للإدارة المحلية، وإنّما كان يوجد فحسب تنظيم إداري مختص بشؤون الدولة بشكلٍ عام. في حال تم استثناء تلك الخدمات التي تقوم بها البلديات التابعة لوزارة الداخلية، وأيضاً تلك الخدمات البلدية التابعة لوزارة الشؤون البلدية والقروية فيما سبق، فكان تنظيم الإدارة المحلية يتم من خلال قانون التنظيمات الإدارية رقم (496) لعام 1957 والقانون رقم (251) لعام 1956. وتم بموجب المرسوم التشريعي رقم (27) بتاريخ 1971/8/3 إنشاء وزارة الإدارة المحلية، وصدرت اللائحة التنفيذية بقانون الإدارة المحلية بموجب المرسوم رقم (2297) بتاريخ 1971/9/18[1].

لذا يعتبر قانون الإدارة المحلية رقم (15) من أبرز الخطوات نحو اللامركزية الإدارية وتفعيل دور المشاركة الفعّالة في إدارة الشؤون المحلية. وبموجب هذا القانون ومن خلال المادة الأولى منه تم تقسيم سوريا حسب عدد السكان إلى مستويات أربع من الوحدات الإدارية، تمثلت في المدينة والبلدة والقرية والوحدة الريفية. وجميع هذه الوحدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية عدا القرية التي يقل سكانها عن خمسة آلاف نسمة، وتمتلك كل وحدة إدارية السابعة للقانون تم التأكيد على مبدأ اختيار أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر، من قبل الناخبين في الوحدة الإدارية. أما المكاتب الإدارية فيتم تشكيلها بموجب مبدأ الانتخاب النسبي.

والغرض من هذا القانون نقل الاختصاصات ذات الشأن المحلي إلى السلطات المحلية كتلك المرتبطة بالاقتصاد والثقافة والخدمات العامة المحلية، وأوكل إلى السلطات المركزية تنفيذ المشروعات الكبرى التي لا تقدر عليها الوحدات المحلية أو التي لها أهمية متصلة بالمواطنين عامةً، وكذلك مهام التشريع والتخطيط والتنظيم والرقابة والتنسيق والمتابعة [2].

وفيما يتعلق بالهيئات المحلية من حيث التنظيم والاختصاصات المخولة لها، فقد أخذ قانون الإدارة المحلية بمبدأ وحدة الهيئات المحلية وتجانسها. ولهذا لا يميّز القانون بين محافظة وأخرى ولا مدينة أوبلدة أو قرية أو وحدة ريفية من غيرها، وتتمتع كل وحدة إدارية بالشخصية المعنوية ولها هيئتين، الأولى تقريرية تتمثل بالمجلس المحلي والثانية تنفيذية وهي متمثلة بالمكتب التنفيذي التابع للمجلس المحلي. ويعتبر مركز الوحدة الإدارية مقراً للمجلس المحلي في الوحدة الإدارية، يمارس فيها سلطته التقريرية لمدة

---

(1) نجم الأحمد، الإدارة المحلية (مقدمة)، موقع الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصّصة، لا ت.

(2) خالد عيسى، مرجع سابق.

أربع سنوات ويتم اختيار أعضاءه بالانتخاب السري المباشر. أمّا بالنسبة لتشكيل المجلس المحلي لكل وحدة إدارية بذاتها، فإن مجلس المحافظة والذي يعتبر الأكبر يتألف من 30 إلى 100 عضو، ثم مجلس المدينة الذي يتألف من 20 إلى 50 عضواً، فمجلس البلدة أو القرية أو الوحدة الريفية المؤلّف من 10 إلى 25 عضواً [1].

هذه الأعداد المذكورة لأعضاء المجالس المحلية تحدد وفقاً لنسب واحدة في التمثيل، وذلك بموجب اقتراح وزير الإدارة المحلية فيما يتعلق بمجلس المحافظات والمدن، ومن خلال قرار من وزير الإدارة المحلية بموجب اقتراح المحافظ فيما يتعلق بمجلس البلدات والقرى والوحدات الريفية. وهذه المجالس المحلية تتألّف من ممثلين عن الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة والمعلمين والطلبة والشبيبة والنساء والمهن الحرة، وكافة الجهات العامة المحددة في اللائحة التنفيذية [2].

علماً أنّ القانون أوجب ألّا تكون نسبة العمال والفلاحين وصغار الكسبة في هذه المجالس المحلية دون 60%، وفي كل دورة انتخابية يتم بمرسوم تحديد نسب تمثيل هذه القطاعات. ويبقى أعضاء المجالس المحلية محتفظون بأعمالهم الأصلية ولا يتفرغون لهذا المنصب، مع منحهم تعوضات بقرار من وزير الإدارة المحلية عن الجلسات التي يتم حضورهم فيها، ويمنع على العضو في مجلس المحافظة الجمع معها عضوية أيّ مجلس أو مكتب تنفيذي أدنى مستوى منه. والمحافظ بحكم منصبه هو من يتولى رئاسة مجلس المحافظة، بينما رئيس مجلس المدينة يعين بمرسوم من بين أعضاءه المنتخبين باقتراح من وزير الإدارة المحلية، أمّا رؤساء مجالس البلدة والقرية والوحدة الريفية فيتم تعينهم بقرار من وزير الإدارة المحلية وباقتراح من المحافظ. ويجتمع المجلس بعد أسبوعين من إعلان نتائج الانتخابات بعد دعوة المحافظ للاجتماع [3].

وبالرغم من أن قانون الإدارة المحلية للعام 1971 شمل على أحكام تفصيلية من حيث تشكيل وتكوين المجالس ومكاتبها، واختصاصاتها وعلاقاتها المتبادلة فيما بينها وفيما بين السلطة المركزية وكذلك الرقابة الإدارية والشعبية على السلطات المحلية. إلّا إنّ تطبيق هذا القانون شكل تحدّياً أمام السلطة المركزية.

فمع طول الفترة التي تفصلنا من صدور هذا القانون فهو لم يطبّق في كثير من جوانبه، سواء من خلال الاختصاصات الموكلة بالسلطات المحلية أو من حيث شمول القانون على جميع الوحدات الإدارية المستحدثة. وكان العائق الذي يقف أمام عدم تطبيق هذا القانون هو التذرّع بأن تطبيقه سيتم بصيغة تدريجية، وهو ما جاء في المادة 108 منه، حيث سمحت باستمرار الوحدات الإدارية المختلفة ورؤساءها بتطبيق القوانين والأنظمة النافذة قبل صدوره، ريثما يتم الإعلان بانتهاء العمل بتلك القوانين بما يوافق تنفيذ هذا القانون بقرارات تصدر عن مجلس الوزراء.

(1) نجم الأحمد، مرجع سابق.
(2) نجم الأحمد، المرجع نفسه.
(3) نجم الأحمد، المرجع نفسه.

وبقيت الشؤون المحلية كالشؤون المركزية إحدى امتيازات السلطة المركزية ومن يمثلها، ونتيجة الهيمنة المركزية على كافة قرارات الدولة ومع وجود النصوص التشريعية التي تدعو إلى انتخاب أعضاء المجالس المحلية، إلّا إنّ تعينهم بشكل مباشر وبشكلٍ مخالف للقانون هو ما كان يتم في واقع الحال. وبذلك يمكن القول أنّ اللامركزية في هذه الحالة قد تم أفراغها من محتواها وباتت إحدى أدوات السلطة المركزية من حيث التطبيق [1].

خامساً: الدستور الدائم لسوريا عام 1973

شكّل هذا الدستور الذي فُرِض بعد الاستفتاء الشعبي الذي قاده حافظ الأسد في انقلابه العسكري، نقطة ارتكاز مرحلة تميّزت بحكم الحزب الواحد والعائلة الواحد وسلطة الأجهزة الأمنية المركزية المطلقة. حتى أنّ المطّلع على المواد التي أسست لدستور 1973، لن يبذل كثير جهد لرؤية الطابع القومي والحزبي فيه، والانتماء للمنظومة السياسية العربية التي رسمها الاستعمار باختلافاتها الأيديولوجية والسياسية.

فمن خلال هذا الدستور فرض حافظ فكر الحزب القومي وعقيدته على الدولة والشعب، وبات أساساً لسير سلوك الدولة ومعاملاتها في الداخل والخارج، مع المواطنين باختلاف توجهاتهم وانتماءاتهم ومذاهبهم وكذلك في علاقة الدولة مع الدول في الإطار الإقليمي والدولي. ولهذا كان تأثير هذا الدستور على سياسات الدولة الإدارية والاقتصادية والسياسية بارزاً بشكل واضح، فتميّزت فترة الحكم البعثي بصرامة القرارات من الحكومة المركزية في العاصمة من الناحية السياسية والحكم، والسيطرة الحزبية الكاملة على دوائر القرار في الدولة ومقدّراتها وتسخيرها في تحقيق شعارات حزب البعث العربي الاشتراكي المتمثّل في مقولة (أمّة عربية واحدة، ذات رسالة خالدة) والهدف الذي أعلنه الحزب وادّعى السعي لتحقيقه وهو (الوحدة والحرية والاشتراكية).

ففي المبادئ السياسية من الفصل الأول ضمن الباب الأول من الدستور تحت عنوان المبادئ الأساسية، نجد أن المادة الأولى منه تضم نقاط ثلاثة:

1- الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية شعبية واشتراكية ذات سيادة لا يجوز التنازل عن أيّ جزء من أراضيها وهي عضو في دولة اتحاد الجمهوريات العربية.

2- القطر العربي السوري جزء من الوطن العربي.

3- الشعب في القطر العربي السوري جزء من الأمة العربية يعمل ويناضل لتحقيق وحدتها الشامل.

والمادة الثانية فقد شملت نقطتين هما:

1- نظام الحكم في القطر العربي السوري نظام جمهوري.

2- السيادة للشعب ويمارسها على الوجه المبين في الدستور.

أمّا المادة السابعة والتي ضمت القسم الدستوري وأهداف البعث فكانت على الشكل التالي:

---

(1) خالد عيسى، مرجع سابق.

أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري الديمقراطي الشعبي وأن أحترم الدستور والقوانين وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن وأن أعمل مخلصاً وأناضل لتحقيق أهداف الأمة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية.

بينما المادة الثامنة فقد خصصه حافظ لحزب البعث وأعطى من خلالها قيادة المجتمع والدولة له لتحقيق أدافه المزعومة في المادة السابقة، وقد نصت على التالي:

حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة ويقود جبهة وطنية تقدّمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية [1].

ويكفي القيام بمقارنة مواد هذا الدستور بعضه ببعض ليظهر التناقض الفاضح في مضمونه، ففي المادة الأولى جاء أنّ "الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية شعبية واشتراكية"، وفي المادة الثامنة منه يقول بأن "حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة ويقود جبهة وطنية تقدمية".

والسؤال هنا كيف استقام في هذا الدستور وجود الدولة الديمقراطية يحكمها حزب متفرد يقود المجتمع والدولة وله أولوية في مجلس الشعب دون غيرِه وقام بسن دستورٍ عقب انقلاب عسكري؟

بل كيف لهذا النظام الجمهوري أن يحكمه رئيس واحد لدورات رئاسية متعاقبة بمدة سبع سنوات لكل دورة رئاسية، دون أن يتم تحديد أمد بقاء الرئيس في السلطة ويترك الأمر مفتوحاً كما للملوك والسلاطين، بل ويتم تجديد مدة رئاسته في كل دورة رئاسية لا بالانتخابات وإتاحة الفرصة لترشّح منافسين غيره، وإنّما باستفتاءات يخرج فيها أفراد وأنصار حزبه والمنتفعين وأصحاب المصلحة، وبعض المغلوبين على أمرهم عنوة وبالإكراه، للهتاف بتجديد البيعة بالدّم إلى الأبد؟

هذه الأمور من غير المعقول والممكن رؤيته في دستور دولة تطبّق الحد الأدنى من الديمقراطية. ومن غير الصواب أن تضع في مواد دستورها اسم حزب يحكم الدولة مدة عقود غير آبهة بتداول السلطة ولا بالانتخابات النزيهة، وفي أفضل حالاتها تقوم باستفتاءات شكلية محسومة النتائج، فكيف وأنّ بداية وصوله هذه الأمور من غير المعقول والممكن رؤيته في دستور دولة تطبّق الحد الأدنى من الديمقراطية. ومن غير الصواب أن تضع في مواد دستورها اسم حزب يحكم الدولة مدة عقود غير آبهة بتداول السلطة ولا بالانتخابات النزيهة، وفي أفضل حالاتها تقوم باستفتاءات شكلية محسومة النتائج، فكيف وأنّ بداية وصوله للحكم هو بالانقلاب العسكري، وتطبيقه لقوانين الطوارئ والأحكام العرفية عقود طويلة، وتعينه مجلس شعب ليضع دستور يوافق إيديولوجية الحزب ليس غير. كلّ هذه أمور لا تمتّ بأي صلة تصرفات وأعراف الدول التي تطبّق الديمقراطية في أنظمتها.

---

(1) دستور الجمهورية العربية السورية الصادر في 13/3/1973.

وهنا يمكن القول أنّ واضع الدستور إمّا أنّه لا يعرف معنى الديمقراطية وحقيقتها، أم أنّه يستعمل المصطلح للخداع والتستر ليس غير، ويعلم من نفسه تناقض هذه الأفكار التي لا وجود لها في الواقع. ولمثل هذا التناقض الفاضح، وازدواجية هذه الممارسات مع ما بات أساساً لمفاهيم نصت عليها القوانين الدولية وغير ذلك من الحسابات، نجد أن النظام السوري سرعان ما قام بإزالة المادة الثامنة من الدستور بعد ثمانية وثلاثين عاماً منذ وضعها، مع اندلاع الحراك الشعبي في العام 2011.

والأمر الأشدّ غرابة واستدلالاً على أنّ هذا الدستور أنّما وضع لمصلحة الطبقة الحاكمة وعائلة الأسد، التي استعملت حزب البعث الحاكم والنظام الأمني والاستخباراتي للبقاء والاستمرار في السلطة. حتى بات هذا الدستور أشبه بصنم العجوة زمن الجاهلية، يُعبد وقت الرخاء ويؤكل وقت الشّدة. فتراه من جهة يُمنَع من المسّ به وكأنّه كتاب منزّل من الخالق، ومن جهة أخرى تراه وقت اللزوم يضاف إليه المحظور قبل ذلك ليوافق أهواء ورغبات النخبة الحاكمة.

وهذا تماماً ما قام به قيادة حزب البعث عندما عقدوا جلسة استثنائية لمجلس الشعب السوري في العاشر من تموز عام 2000، وخلال نصف ساعة وعلى عجلٍ عدّلوا المادة 83 من الدستور السوري لخفض سن الرئيس من الأربعين سنة إلى الرابعة والثلاثين، وهو سن بشار الأسد عند وفاة أبيه عام 2000. وبموجب الدستور فإنه يومها كان تحت السن القانوني الذي يسمح له بالترشّح للرئاسة [1].

ليصدر عبد الحليم خدام نائب رئيس الجمهورية القانون رقم 9 في الحادي عشر من حزيران عام 2000 حول تعديل شروط الترشح لرئاسة الجمهورية، وذلك بناءاً على أحكام الدستور وخاصة المادتين 88 و149 منه وجاء في نص القرار" يشترط فيمن يرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون عربياً سورياً متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية متماً الرابعة والثلاثين عاماً من عمره"[2]. وجعل بذلك الترشح للرئاسة هو 34 عاماً على وجه التحديد مفصّلاً على مقاس عمر بشار يوم ذاك. علماً أنّه كان لا يزال غير متزوجٍ حين تنصيبه رئيساً للجمهورية، ثم في العام 2001 تزوج من زوجته أسماء الأخرس [3].

بهذه السطوة على القرار السياسي في جميع إدارات الحكم والسُلُطات والوظائف العامة في الدولة، من قبِل قيادة سياسية ظلت في السُلطة طيلة عقود متتالية دون منازع أو تبدّل يذكر، تزايدَ فيها تتغلغل نفوذها وهيمنتها على جلّ القرارات السيادية المتعلّقة بمصير الدولة ومقدّرات البلاد، وتسخيرها في مصالحها الشخصية وتثبيت أركانها على حساب المصلحة العليا للدولة والشعب. وهو ما مكّن في الحقيقة أولئك المخضرمين في الحكم تسيير جل الأمور في مظاهر تبدو متوافقة وسلوكيات الدول المتقدّمة، وبمثل هذا يسارعون إلى تعديل الدستور بالطرق التي تظهر للمشاهد قانونيتها وشرعيتها، غير آبهين برأيٍ مخالفٍ أو أصواتٍ كُتمت رهبةً من رعب قوانين الطوارئ.

---

(1) موقع نون بوست، تعديل الدستور.. كيف مهدت الديمقراطية الطريق لديكتاتورية الحكام العرب؟، 2018.

(2) موقع التاريخ السوري المعاصر، وثائق سورية، قانون تعديل شروط الترشح لرئاسة الجمهورية عام 2000م، لا ت.

(3) موقع bbc، الانتخابات السورية: انقلابات وانشقاقات وقمع، حكاية عائلة الأسد مع السلطة،2021.

سادساً: واقع الإدارة المحلية في دستور العام 1973

فإذا كان المسؤولين في الوحدات الإدارية في جميع تقسيمات التنظيم الإداري في سوريا (وعددها 13 محافظة و47 منطقة و120 ناحية) يتم تعيينهم من السلطة المركزية، ويعطى للمحافظ صلاحية الإشراف على جميع الوحدات الإدارية الواقعة ضمن نطاق محافظته من مناطق ومدن ونواحي وقرى. و تتولى السلطة المركزية العليا الشؤون العامة للوحدات الإدارية وتلك العلاقة التي تربطها كوحدات مع السلطة المحلية، وتقوم الحكومة المركزية بالإشراف على الحكم المحلي، وذلك من خلال فروع لأجهزة السلطة المركزية المتواجدة في المحافظات والمناطق، وحتى المحافظ الذي يرأس مجلس المحافظة يعتبر ممثل السلطة المركزية ويتم تعينه من قبِل وزير الإدارة المحلية، ويزوّده بما يستجد في إطار محافظته من تطورات وأحداث ونشاطات [1].

هذه الهيمنة على القرارات والتدّخل المباشر في تسيير الوحدات المحلية جعلت السلطة مركزية بشدة، وجعلت الوحدات المحلية مقيّدة الإرادة والإدارة في الآن عينه، فباتت اللامركزية الإدارية غير مفعّلة إلّا في حالات هامشية. وكان نتيجة هذه العلاقة التي فرضتها السلطة السياسية في المركز أي العاصمة، والتحكّم في مفاصل الدولة من أفراد الحزب الحاكم وذووا المصالح والمنتفعين وأصحاب المراكز الأمنية والعسكرية، في ظل تطبيق الأحكام العرفية وقانون الطوارئ، كل ذلك كان له أثره على صعيد الاستقرار الداخلي.

فقد أوجدت سياسيات حزب البعث التسلطية حالة من الرعب العام داخل المجتمع، متمثلة بمظهر الطاعة مخافة القمع لا الطاعة الناجمة عن الحق في التعبير والمشاركة في صنع القرار السياسي. وإن بدا في الواقع هناك حالة من الاستقرار السياسي والأمني، فإنّ الحقيقة أنّها كانت مغلّفة بالخوف من البطش المفرط في حال إظهار المخالفة، وتحيّن الفرص الممكنة للخروج عن الطاعة وإظهار الرفض والمطالبة بالتغيير في الحدود الدنيا.

وكذلك كان لهذه الحالة القائمة على الهيمنة والبطش من أطراف السلطة وأدواتها، والخوف والترقّب من المعارضين لهذه الطبقة الحاكمة ونظامها وسياساتها، أثّر سلبيّ بدوره على صعيد التنمية، والتي باتت استنسابية وحصرية على مناطق المركز في العاصمة والمناطق الساحلية والداخل، والتهميش في المقابل من الدولة لمناطق الأطراف، مثل المنطقة الشمالية الشرقية (الجزيرة) ودرعا ومناطق ريف حلب بشكل عام. والاستنسابية تلك إنّما قامت في جوانب عدة على أسسٍ مذهبية وعنصرية وسياسية، وبدوافع وغايات سياسية وقومية وأيديولوجية تم ممارستها وتطبيقها طوال فترات الحكم البعثي.

ففي ظل الهيمنة الكاملة لحزب البعث على مقاليد الحكم والإدارة، والعقلية العسكرية التي حكمت سوريا وأبقت الحالة الأمنية والاستخباراتية أساساً لإدارة الحكم والدولة، ومارست الأحكام العرفية من خلال قانون

---

(1) موقع محاماة، دراسة وبحث حول اللامركزية في الإدارة المحلية العربية، اللامركزية في الإدارة المحلية العربية، 2016.

الطوارئ طوال عقود حكمها العسكري، منذ انقلاب الأسد الأب واستلام السلطة حتى وصول الابن وقيام الحراك الشعبي في العام 2011، والسطوة على قرارات السلطة التشريعية المتمثّلة بمجلس الشعب والتنفيذية من خلال الوزارات والإدارات العامة التابعة لها، وحتى على أصغر المجالس المحلية في الأرياف من خلال جعل أولوية التوظيف لمنتسبي الحزب وأصحاب الوساطات والمحسوبيات.

في ظل هذه الحالة يمكن توقّع التبعات الأمنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية وغيرها من المجالات التي تختص الدولة بعملها، والخلل في أي جزئية من هذه المجالات من الضرورة بمكان أن يظهر مقابله سلوكاً أو تحوّراً وانحرافاً. فكيف بالخلل الذي عمّ جلّ المجالات والقطاعات ودام لعقود طويلة، فصار من الصعوبة معها تدارك حجم التراكمات السلبية التي خلّفتها والتصدّعات في بنية المجتمع والدولة، ما أوصلت البلاد إلى حرب طاحنة بمجرد وصول شرارة الحراك الشعبي العام فيما سُمّي "الربيع العربي".

علماً أن بشار الأسد في لقاء مع صحيفة وول ستريت جورنال الأمريكية بتاريخ 31 كانون الثاني 2011، كان قد صرّح تعليقاً على المظاهرات والاحتجاجات التي عمّت عدداً من البلاد العربية بقوله: "إذا لم تكن ترى الحاجة للإصلاح قبل ما جرى في مصر وتونس، فقد فاتك الوقت أن تقوم بأية إصلاحات"، ثم تطرّق إلى خلفيات انفجار الحراك الشعبي في كل من مصر وتونس غافلاً أو متغافلاً أنّ حال الشعوب العربية مع أنظمتها التي صنعتها المستعمر وظلت مرتبطة به حتى يومنا هذا، هو سواء من حيث الظلم والحرمان والإذلال والبطش ومنع الحرّيات وغيرها من الوسائل التي تنتهك حقوق الإنسان وكرامته.

ليضيف بشار في هذا الشأن بقوله: "كلما كان لديك انتفاضة، فمن البديهي أنْ يقال أنّ لديك غضب، ولكن هذا الغضب يتغذى على اليأس. اليأس مبني على عاملين: داخلي وخارجي... أما الداخلي، فاللوم يقع علينا نحن كدول ومسؤولين... إذا كنت ترغب في الحديث عن التغييرات داخليا، يجب أن يكون هناك نوع مختلف من التغييرات: السياسية والاقتصادية والإدارية. هذه هي التغييرات التي نحتاج إليها". هذا الكلام من رأس الدولة السورية وحصول الحراك الشعبي في عموم المدن في سوريا بشكلٍ أضخم وأعمّ مما حصل في مصر وتونس، هو إدانة منه لنفسه بالتقصير المفرط لفترة حكمه وحكم أبيه من قبل ذلك لعقود ثلاث.

ولا أعلم من أين جاءت تلك الثقة عند راس النظام بالشعب المقموع دهراً. ربما ثقته تلك بسوريا أنّها ممسوكة بقبضة الأمن ورجال المخابرات أكثر من مصر وتونس. فقال بشار في ذلك: "لماذا سورية مستقرة، على الرغم من أن لدينا ظروفا أكثر صعوبة؟ وقد دعمت مصر ماليا من قبل الولايات المتحدة، بينما نحن تحت الحصار من قبل معظم دول العالم. لدينا نمو على الرغم من أننا لا نملك العديد من الاحتياجات الأساسية للشعب. وبالرغم من كل ذلك، فإن الناس لا يذهبون إلى انتفاضة. إذا المسألة لا تتعلق بالاحتياجات، أو الإصلاحات فقط. المسألة تتعلق بالأيديولوجيا، أي تلك المعتقدات والقضية التي

لديك. هناك فرق بين امتلاك قضية والوقوع في الفراغ"[1].

في ختام هذا العرض من الجوانب القانونية والتاريخية، يمكن القول أنّ الإطار القانوني والدستوري لنظام الإدارة المحلية في سوريا وله أسس وقواعد واضحة في حال تم تنفيذه بالوجه السليم رغم القيود المركزية الشديدة. لكن ما الذي منع تحقيق التنمية المتوازنة خارج نطاق العاصمة وما الأمر جعل الإدارات المحلية عبارة عن صناديق بريد لإرسال الملفات إلى السلطة المركزية للاطلاع والتصديق، وجعل بالتالي هذه الإدارات المحلية شكلية دون تفعيل حقيقي لاختصاصاتها. كل ذلك مردّه إلى فقدان الرغبة الحقيقية عند السلطة المركزية في إعطاء الإدارات المحلية القدرة على ممارسة دورها، وإبقاءها في حالة التبعية الإدارية من خلال سلطة الرقابة المفرطة على أعمال الإدارات المحلية [2].

فجمود الدستور السوري الذي لم يعرف التعديل منذ انشائه في العام 1973 حتى اندلاع الحراك الشعبي في العام 2011 إلّا مرتين، الأولى لتعديل العلم عام 1981 والثانية لتعديل عمر الترشّح للرئاسة لتوريث بشار للحكم. فقد بقي الدستور على حاله رغم التحوّلات الدولية والحاجة الداخلية إلى التعديل بما يتماشى مع منع انقسام المجتمع، فظل التمسك بالاشتراكية من الناحية الاقتصادية التي انهارت كل منظومتها في العالم. وبالقومية العربية التي فشلت بكل ما للكلمة من معنى على يد حزب البعث بشقيه السوري والعراقي، والتعصّب القومي الذي خلق بدوره حالة من التعصّب القومي الكردي تجاه القضية الكردية، وإن بحده الأدنى المتمثل بالمطالبة بالحقوق الثقافية كاللغة وغيرها والمساواة في المواطنة.

ومن المعلوم أنّ حزب البعث كان قد فضّل الحوكمة وسخط الأقليات على استقرار نظام قائم على السيطرة على المجتمعات المحلية وعلى الدولة، من خلال مركزية تدير المجتمع والدولة بقوة الأجهزة الأمنية. وهذا ما أوجد حالة من الانسداد السياسي وأزمة في النمو الاقتصادي والتنمية ورثها بشار الأسد من أبيه. وهو ما يفسر اندفاعه نحو جعل الاقتصاد في سلّم أولوياته من خلال اتخاذ إجراءات لتحرير الاقتصاد لزيادة النمو من جهة وإرضاء النخبة الصاعدة من رجال الأعمال من جهة أخرى. ولذلك كانت تلك الإجراءات بحاجة لثورة من المراسيم والتشريعات الاقتصادية، بلغت بين عامي 2000–2005 حوالي 1200 مرسوم وقرار [3].

---

(1) عادل الطريفي، مقال على موقع إيلاف بعنوان: رأي الأسد في الاحتجاجات المصرية والتونسية، 2011.

(2) سعيد نحيلي، مركز دمشق للأبحاث والدراسات مداد، الإدارة المحليّة في سورية بين الواقع والآفــاق، 2017.

(3) أيمن الدسوقي، إدارة النظام للمحليات.. بماذا تخبرنا نتائج انتخابات الإدارة المحلية؟، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2018.

المبحث الثالث: دور الأقليّات في عملية التحول عن المركزية الإدارية

للحديث عن الأقليات وهل لهم دور في عملية التّحول عن المركزية الإدارية، يتوجب بدايةً العودة إلى أصل نشأة هذا المصطلح والبيئة التي تكوّنت فيه، وما لهذا المفهوم من أبعاد مؤثرة في المجتمع، وهل له من تأثير في زيادة حالة التعصّب لدى مكونات المجتمع الواحد وتقسيم المجتمعات وتفكيكها، وهل يزول حالة التعصب في حال تم إعطاء الأقليات حقوقهم المشروعة؟

هذه وغيرها من التساؤلات والإشكالات المرتبطة بهذا المفهوم، الذي بات يشكّل مبرراً لتدخّل الدول الكبرى في الشؤون الداخلية لغيرها من الدول، على اعتبار أن الأقليات بحاجة إلى من يدافع عنهم ويحميهم في حال تم الإجحاف بحقوقهم. أو على النقيض من ذلك عندما تعمد دولة ما بالوقوف مع الأقلية الحاكمة ضد أكثرية مسحوقة، لينقلب الميزان ويختفي معه تبريرات التّدخل ويصبح الحق بالأمس مسألة فيها نظر.

أولاً: نشأة مفهوم الأقليات

عند التركيز في نقطة اعتبار أنّ المجتمع إنّما هو مجرد أكثرية تملك زمام القيادة في الدولة وأقلية تقف خارج السلطة وتراقب عملها وأدائها، وهو ما يطلق عليه باللعبة الديمقراطية بمعنى حكم الأكثرية، وإنْ كان المراد بالأقلية في هذا الإطار ليست تلك المتعلّقة بالجوانب القومية أو الدينية أو ما شاكل، فإنّ هذه النظرة لتقسيم المجتمع وفق معيار الأكثرية والأقلية يرسّخ في الأذهان ويعمّق هذا المفهوم الطارئ.

بالطبع هذا بالنسبة لدول تتبنى المفاهيم الديمقراطية وتعمل بها على الوجه الأمثل بزعمهم، لكن بالنسبة لدويلات تم صنعها ووضع قوانينها وربطها بدول الاستعمار من خلال الانتداب أو أدواتها، فإنّ الأمر مختلف هنا كل الاختلاف. وإن حصل ضمن هذه المعادلة أنْ استولت أكثرية عرقية أو دينية أو غير ذلك على الحكم، فإن الأقلية هنا لن يكون أمامها إلّا أن تبقى محكومة من الأكثرية خاضعة للقوانين التي تسنّها الأكثرية بالإجماع الذي تمتلكه.

وبالعودة إلى الجذور التي أنبتت منها مسألة الأقليات قبل سقوط الخلافة العثمانية وبعدها، فإنّ الأنظار تتجه إلى من جعل التعصّب القومي والديني والمذهبي أداةً لاحتلالها وتقسيمها القائم على العصبية والطائفية. فمن أبرز أسباب نشوء مشكلة ما تسمى بالأقليات في بلادنا هو تقسيم سايكس بيكو للمنطقة إلى دويلات، حسب مصالح آنية رأت كل دولة ضرورة الأخذ بها وإمكانية التغيير حسب الظروف فيما بعد. فكانت من جراء هذا التقسيم المشؤوم أن جزّأت المنطقة على أسس متباينة، فتارة كان التقسيم أو إعلان كيانٍ على أساس ديني، وأخرى على أساس مذهبي أو طائفي، أو على أساس قومي وعرقي.

وبطبيعة التعايش الذي دام أربعة عشر قرناً تحت حكم الإسلام، كان من الصعوبة البالغة أمكانية وجود رقعة جغرافية بعينها خاليةً من شكل من أشكال التمازج المجتمعي. وهذا الأمر بعينه أي اختلاط المذاهب والقوميات، شكّل بذور مشكلة الأقليات داخل الكيانات المستحدثة عقب التقسيم المشؤوم من

الاستعمار. وتكوين هذه المشكلة في حالات معيّنة لا يعتقد أنها كانت محض صدفة أو عدم إدارك من قادة التقسيم ذاك، بل يصّح الظن بهم أنّهم في الحقيقة كانوا مدركين ومتعمّقين لكمّ التمازج والتداخل في المجتمعات، ويعلمون علم اليقين أرقام وإحصاءات المذاهب والقوميات والطوائف، وإن ليس بالدّقّة المتناهية.

ولكن على أقلّ تقدير كانوا في مثل حالة الأكراد على سبيل الذكر لا الحصر، كانوا يعلمون أنّ التقسيم سوف يجعل من هذه القومية داخل الكيانات الناشئة أقليات. وكانت هناك اتفاقات تطرّقت لهذه المسألة أي قضية الأكراد وتوحيدهم في دولة قومية، ورغم ذلك كانت المصلحة تقتضي ترك هذا الأمر لترتيبات أهم من وجهة نظر المستعمر الذي أستغلّ العصبية القومية ثم الوطنية في تحقيق غايات السيطرة الاستعمارية لبلاد المسلمين. وكذلك إيجاد بؤر صراع مستمر بين مكونات الكيانات المصطنعة فتبقى لها مبررات التّدخل واستغلال النزاعات وإدارتها.

فقد قامت الدول الغربية من استعمال ورقة الأقليات وحجّة الدفاع عن حقوقها ونصرتها قبل سقوط الدولة العثمانية، وعملت على دعم الأقليات ما استطاعت إلى ذلك سبيلا. فقامت بإثارة الطوائف في بلاد البلقان للخروج على الدولة العثمانية فسلختها عنها، وفي لبنان كذلك تم إثارة فتنة طائفية دموية للتدخّل في العام 1861. ثم بعيد هزيمة الدولة العثمانية وتحديداً في معاهدة لوزان في 24 تموز عام 1924، قام المستعمر البريطاني والفرنسي بتمزيق أراضي الدولة العثمانية على أسس قومية أو وطنية أو طائفية أو مذهبية، لتبقى الدويلات الناشئة ضعيفة تحت سيطرتها وتضمن كذلك منع قيام قوة تجمع الأمة الإسلامية من جديد [1].

ثانياً: مفهوم الأقلّية

لفظ الأقلية هي ترجمة للفظ أجنبي. وفي العربية بهذا المعنى مأخوذ من " قلل"، ومن المعاني في اللسان العربي " القلة خلاف الكثرة"، وهناك معانٍ أخرى ولكنها بعيدة جداً عن سياق لفظ الأقلية المراد في المصطلح الأجنبي. وعلى الرغم من أنّ المصطلح العربي قد يكون ذا صلة بلفظ الأقلية، إلّا أنّه لا يبيّنه بالسياق الأجنبي المذكور ولا تظهر واقعه، ولم يقف المسلمون على هذا المصطلح ولم يكن معروفاً لديهم. أمّا عند الغرب فقد ظهر له تعريفات كثيرة، فقد عرّفت الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية الأقلية بأنّها: "جماعة من الأفراد الذين يتميّزون عن بقية أفراد المجتمع عرقياً أو قومياً أو دينياً أو لغوياً، وهم يعانون من نقص نسبي في القوة، ومن ثمّ فهم يخضعون لبعض أنواع الاستعباد والاضطهاد والمعاملة التمييزية"[2].

---

(1) ياسين بن علي، دولة الخلافة وما يسمّى بالأقليات، مجلة الوعي، لا ت، ص1-2.

(2) ياسين بن علي، المرجع نفسه.

وعرّف معجم الدبلوماسية والشؤون الدولية الأقليات بأنّهم: فئات من رعايا دولة ما تنتمي من حيث الجنس أو اللغة أو الدين إلى غير ما تنتمي إليه أغلبية السكان [1].

وأمّا المحكمة الدائمة للعدل الدولي فعرّفت الأقليات من الناحية القانونية بأنّها: "مجموعة من الأفراد يعيشون في قطر ما أو منطقة، وينتمون إلى أصل، أو دين، أو لغة، أو عادات خاصة، وتوحدهم هوية قائمة على واحدة أو أكثر من هذه الخصائص. وفي تضامنهم معاً يعملون على المحافظة على تقاليدهم، والتمسّك بطريقة عبادتهم، والتأكيد على تعليم ونشأة أولادهم طبقاً لروح هذه التقاليد، مقدمين المساعدة لبعضهم البعض". وجاء في التقرير النهائي للّجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات في العام 1979 في منظّمة الأمم المتّحدة، تعريف للأقليات اقترحه فرانسيسكو كابوتورتي ذكر فيه: "الأقليات هي مجموعة أقل عدداً عن باقي سكان دولة، في وضعية غير سائدة، والتي يملك أعضاؤها المنتمون للدولة مميزات من الناحية العرقية، أو الدينية، أو اللغوية تختلف عن خصوصيات باقي السكان ويظهرون− حتى ولو بطريقة ضمنية− شعوراً بالتضامن من أجل المحافظة على عاداتهم، أو دينهم أو لغتهم"[2].

وفي العام 1985 تبنّت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات تعريفاً للأقليات ذكرت فيه أنّها: "جماعة من المواطنين في دولة ما يشكلون أقلية عددية، ويكونون في وضع غير مسيطر في هذه الدولة، ولهم خصائص عرقية، أو دينية أو لغوية تختلف عن خصائص أغلبية السكان، ويكونون لديهم شعور بالتضامن فيما بينهم يشجّعه وجود− ولو ضمنياً − إرادة جماعية في البقاء كمجموعة متميزة، وهدفهم هو تحقيق المساواة مع الأغلبية في الواقع وفي القانون". ومن ثم ظهر تطوّر لمصطلح الأقليات مع بداية التسعينات، ففي تعريف مشروع لجنة (البندقية) لاتفاقية حماية الأقليات في العام 1991 أعتبر "أنّ مصطلح الأقلية يعني مجموعة قليلة عدداً بالنسبة لباقي سكان دولة بحيث إن أعضاءها الذين يحملون جنسية هذه الدولة يملكون خصوصيات عرقية أو دينية أو لغوية مختلفة عن باقي السكان وتحركهم إرادة للحفاظ على ثقافتهم أو عاداتهم أو لغتهم"[3].

" أمّا في العام 1993، فقد جاء في مشروع بروتوكول حول الأقليات إضافي إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (المادة الأولى) والتي صادق عليها الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي (C.E) ما يلي: "إنّ عبارة أقلية وطنية تعني مجموعة أشخاص في دولة ويقيمون في إقليمها، وهم من مواطنيها ولديهم روابط قديمة ومتينة ومستمرة مع هذه الدولة، ويظهرون خصوصيات عرقية أو ثقافية أو دينية أو لغوية مميّزة، كما أنّهم متميّزون بقدر الكفاية، وفي الوقت نفسه عددهم أصغر من باقي سكان هذه الدولة أو منطقة منها، وتحركهم إرادة في مجموعهم للحفاظ على ما هو من هويتهم المشتركة، لا سيّما ثقافتهم أو عاداتهم أو ديانتهم أو لغتهم".

---

(1) أحمد ذكي بدوي، معجم المصطلحات السياسية والدولية، دار الكاتب اللبناني، بيروت، دار الكتاب المصري، القاهرة، ط1، 1989.

(2) ياسين بن علي، مرجع سابق، ص7−8−9.

(3) ياسين بن علي، المرجع نفسه.

وكذلك صدر في العام ذاته في إعلان "فينّا" لحماية الأقليات القومية في الدول الأوروبية، وجاء فيه ما يلي: "إنّ الأقليات القومية هي المجموعات التي صارت أقليات داخل حدود الدولة نتيجة أحداث تاريخية وقعت ضد إرادتها، وأنّ العلاقة بين مثل هذه الأقلية والدول علاقة مستديمة وأفرادها من مواطني هذه الدولة". وهناك بالإضافة إلى ما سلف العديد من التعريفات الأخرى الصادرة في العام 1994، منها ما جاء في اتفاقية حقوق الأقليات الصادرة عن مجموعة الدول المستقلة المتعلّقة بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية. ومنها كذلك التعريف الصادر عن رابطة الدول المستقلة عن الاتحاد السوفيتي في موسكو. وأيضاً ما جاء في قانون حماية الأقليات الصادر عن المبادرة الأوروبية المركزية في تورينو. فكانت هذه التعريفات الثلاثة الصادرة في العام 1994، ذات مضمون متقارب لمصطلح الأقليات.

يمكن القول مما سبق من تعريفات، أنّ هناك اهتمام بالغ من المفكريين الغربيين بمفهوم الأقليات ومضمونه وواقعه، رغم التباينات الواضحة في تعريفه بالشكل الدقيق الذي ينطبق على الواقع. وقد عبّرت التعريفات السالفة الذكر عن توصيفات لماهية شيء أو واقع مختلف في ذاته بالنسبة للموصوفين. فمنهم من جعل الأقلية جماعة من الأفراد، ومنهم من قال أنّها مجموعة أقل عدداً من باقي السكان، وآخر قال بأنّها جماعة من المواطنين في دولة ما يشكلون أقلية عددية، وغيرهم ممن أعتبر المجموعات التي صارت أقليات داخل حدود الدولة نتيجة أحداث تاريخية وقعت ضد إرادتها. ولم يقتصر الخلاف على معرفة الواقع الذي يراد تعريفه فحسب، وإنّما تعدّى ذلك إلى معايير صياغة مفهوم الأقليات التي باتت متعددة ونسبية وغير منضبطة.

فإذا ما تم اعتماد النسبة العددية معياراً لتحديد الأقلية، فإنّ الصعوبة في هذا الأمر والإشكالية تكمن في تحديد الكم المطلوب لاعتبار جماعة ما أقلية ضمن المجتمع. وبمعنى أوضح، هل تكون الأقلية أقلية عندما يكون تعدادها ما دون النصف أو الثلث أو الربع أو أدنى من ذلك. إضافة إلى المعيار العددي هناك إشكالية أخرى في تحديد مفهوم الأقلية وهي المتعلّقة بالانتماء. ونقصد بذلك أنّ المعيار الذي يوضع لجعل جماعة ما ضمن المجتمع أقلية، قد تكون هي نفسها أكثرية بالنسبة لأخرى من معيار آخر. فقد تكون الأقلية الدينية في مجتمع أكثرية لغوية، والأقلية اللغوية في أخرى أكثرية دينية وهكذا. فالنصارى في الأردن أقلية دينية مقارنة بالأكثرية المسلمة، ولكنهم ضمن الأكثرية في القومية العربية مقارنة بالأقلية الشركية المسلمة لغةً وعرقاً"[1].

وكذلك معيار الاضطهاد الذي جُعِل أداة للدفاع عن الأقليات فهو أيضاً غير منضبط، لكون الأقلية قد تكون في غير بلد هي من تقوم باضطهاد الأكثرية. وأيضاً من المعايير التي قد تتميّز بها المجتمعات متعدد الطوائف، والتي لا يوجد فيها أكثرية عددية ساحقة، على اعتبار أن الأقلية تعرف بالأكثرية. مثل لبنان الذي يضم 18 طائفة، فما هي تلك الأكثرية في هذه الحالة التي بها يمكن قياس أو معرفة الأقلية[2]؟

---

(1) ياسين بن علي، مرجع سابق، ص 10 إلى 13.

(2) ياسين بن علي، المرجع نفسه، ص 13-14.

ثالثاً: واقع المركزية في سوريا ودور الأقليات فيها

لكون الدولة السورية ذات منشأ استعماري، فإن المفهوم القومي هو ما كان طاغياً يوم قيام المستعمر بتقسيم تركِة الخلافة العثمانية، بل الصواب أنّ بهذا المفهوم تم السيطرة على مقدرات البلاد وتنفيذ المخططات الاستعمارية. ورغم أنّ المفهوم القومي العربي كان المعيار الذي عليه استند تكوين الدولة السورية، إلّا إنّها لم ترع لما ألحِق بها من قوميات أخرى حقّ الرعاية ولا المواطنة الكاملة. فلم يضم أيّ من دساتيرها ذكراً لمفهوم الأقليات، باستثناء ما تم ذكره سابقاً في دستور الملك فيصل الأول والذي لم يحظَ بالبقاء طويلاً.

ولا عجب من دعاة القومية العربية تهميش الأقليات القومية الأخرى لكونهم يعتبرون خطراً يخسرون فيه أجزاء من دولتهم ذات الصناعة الاستعمارية، في حال تحقيق مطالب الأقليات القومية في نفس الأهداف التي يطمح لتحقيقها القومية العربية. وكذلك لأن فكرة إنشاء كيانات قومية هي إحدى أسباب نشوء الصارعات بين الأمم، فلا توجد أمّة ولا مِلّة ولا مجتمع من المجتمعات إلّا وقد اختلط فيه الشعوب بعضها ببعض، على اختلافاتها اللغوية والإثنية والدينية والثقافية وغيرها.

وإذا ما استثنينا فترة الانقلابات العسكرية المتتالية التي شهدتها الساحة السياسية وتلك الفترة المليئة بالتقلّبات والاضطرابات السياسية، فإنّه يمكن اعتبار فترة حكم آل الأسد هي الفترة الوحيدة التي دامت واستقرت السلطة فيها لهم دون منازع. وعلى الرغم من أنّ الأقلية العلوية هي من شكّلت عماد هذه العائلة في السلطة، وحكمت الأكثرية السنّية طيلة فترة بقاءها في السلطة وحتى الآن، إلّا إنّ هذا الطرح المذهبي وهذا المعيار لم يبرز بشكله الفاضح إلّا مع اندلاع الحراك الشعبي في العام 2011 وما تلاه. لاعتبار أنّ حافظ الأسد تذرّع بالقومية العربية وجعلها ستاراً لإحكام قبضته على الحكم من خلال حزب البعث العربي الاشتراكي، ولكون النزعة القومية هي ما كانت تلهب مشاعر الناس حينذاك، ولم تكن النزعة الدينية ذات بال إلّا عند بعض الحركات الإسلامية المبدئية أو بعض المفكريين.

وبالتالي فإن الأقليات التي تأثرت من جرّاء هذا النظام الحاكم هي القومية بطبيعة الحال، لكون الإقصاء والإهمال في الممارسات المتّبعة للعقلية القومية الحاكمة، كان من المتوقّع أن تولد ردة فعلٍ قومية من الأقليات المتواجدة تحت سلطة الأكثرية القومية الحاكمة، وتتمسّك بالعصبية القومية لديها وتدافع عن نفسها حفاظاً على وجودها. وكانت القومية الكردية بحكم التقسيم الاستعماري المذكور سالفاً هي من الأقليات ذات التعداد الأعلى تواجداً، والأكثر تصادماً وبروزاً في مشهد الصراع القومي. على الرغم من أنّ هناك أقليات قومية أخرى في سوريا مثل التركمان والشركس والأرمن والأشوريين والكلدان والسريان والآراميين وغيرهم، إلّا أن الهاجس عند النظام السوري كان في الدرجة الأولى هم القومية الكردية، وهذا الهاجس ربما كان مترافقاً مع الحراك القومي الكردي الذي أقلق ليس فقط هذا النظام، وإنّما الأنظمة التي توزّعت أراضي كردستان فيها وهي تركيا والعراق وإيران وأرمينيا وغيرها.

والجدير بالذكر أنّ الأقليات القومية في فترة حكم حافظ الأسد لم يحظوا بفرصة المشاركة الحقيقة في صناعة القرار السياسي والإداري، بل تم تهميشهم وإنكار وجودهم من خلال ممارسات عدة، لذلك اقتصر دور الأقليات طيلة تلك الفترة بالمحاولات الخجولة للتعبير عن وجودهم فحسب، وهو على وجه خاص ما كان يقوم به الأكراد من نشاطات ثقافية خفيّة عن اعين الأجهزة الأمنية، على سبيل المثال. وهنا يمكن القول أنّ الأقليات لم يتمكّنوا من التأثير في النظام المركزي للدولة، ولا حتى في الدفع نحو تطبيق تلك القوانين اللامركزية التي سُنّت وظلّت ساكنة صفحات الكتب المدُوّنة فيها.

رابعاً: دور الأقليات في تغيير سلوك النظام منذ استلام بشار حتى العام 2011

أمّا فترة استلام بشار للحكم والتي تجاوزت العقدين منذ تسلّمه، فإنّها وبحكم التغييرات السياسية والأحداث التي شهدتها المنطقة برمتها، كانت مختلفة عن عقود والده في الحكم، لا من التعامل مع الأحداث، بل من حيث جرأة الأقليات، وحتى الأكثرية المسحوقة، على التعبير عن رفضها للممارسات الأمنية والاستبداد. التي كانت سمة بارزة لحالة الاضطهاد والتجاوزات التي دخلت جلّ الشأن العام للمواطن، سواء أكانت أقليات عرقية أم كانت من غيرها.

وعلى الرغم من أنّ الوصول إلى السلطة لم يكن بإرادة شعبية ولا بانتخابات عادلة نزيهة، فقد وضعت الناس في شخص بشار الكثير من الآمال والتغيير، وظنّت كذلك الأقليات فيه الشاب المنفتح الذي قضى فترة من تعليمه في الغرب، وبالتالي لديه نظرة مغايرة قادرة على التخفيف من القيود الأمنية التي أثقلت كاهل الناس لعقود من العيش تحت حالة الطوارئ. لكن في الحقيقة لم يكن الخروج من هذه العقلية الأمنية ولا القيام بإصلاحات إدارية أو سياسية بهذا السهولة المأمولة، بل ظل الحديث عن الأقليات من الممنوع الخوض فيه علاوةً على القيام بممارسات عملية تزيل الحواجز في هذا الأمر.

وبشكلٍ خاص يعتبر الأكراد القومية الوحيدة ذات التعداد الكبير التي تُركت دون دولة، رغم الوعود التي ضمنتها المعاهدات والاتفاقيات التي قسّمت المنطقة من قِبل المستعمر. وهم في سوريا يعتبرون القومية الثانية من حيث التعداد السكاني بعد العربية، ورغم ذلك ظل وضعهم بين التهميش والتجاهل المقرون بالمراقبة والحذر من قِبل النظام السوري، وتحّين الفرص من قِبل الأكراد لرفع المطالب إلى العلن والاستعداد للمواجهة، بعدما فقدوا الأمل في تحوّل النظام عن هذه العقلية المتعصّبة، ولاح في الأفق بوادر تحولات كبرى عقب أحداث 11 سبتمبر 2001 في أمريكا.

وهذا ما حصل بالفعل في تلك المظاهرة أمام مجلس الشعب السوري، التي دعا إليها حزب (يكيتي) في 10 كانون الأول عام 2002 بمناسبة اليوم العالمي للإعلان عن حقوق الإنسان، فكانت هذا الاعتصام أولى المؤشرات الدالة على الدخول في مرحلة جديدة في شكل العلاقة، بين النظام السوري بسلوكه الأمني والحركة القومية الكردية ذات الطابع السلمي. هذه الحركة التي بدأت بإجهار المطالب واختيار الشارع لفرض الأمر الواقع وتحمّل العواقب أيّاً كان ثمن ذلك. وقد اقتصر مطالب المعتصمين على "إزالة

المعوّقات المفروضة على اللغة والثقافة الكردية والإقرار بتواجد القومية الكردية في إطار وحدة البلاد". وكان من جرّاء هذه الوقفة اعتقال الأجهزة الأمنية لعضوين من المكتب السياسي للحزب المذكور كانا يقودان المظاهرة، بتهمة إثارة النعرات المذهبية أو العنصرية، وتم الحكم عليهما بالسجن خمسة أعوام قبل أنْ يتم تخفيض الحكم لنحو عام وشهرين، من قِبل محكمة أمن الدولة العليا والتي تعتبر محكمة استثنائية مشكّلة بموجب قانون الطوارئ (1).

وفي 25 حزيران من العام 2003 أي بعد مُضي حوالي ستة أشهر من المظاهرة أمام مجلس الشعب، قامت أربعة أحزاب كردية (اليسار الكردي، الاتحاد الشعبي، الوحدة الديمقراطي الكردي، حزب يكيتي) بمظاهرة ثانية أمام منظمة الأمم المتحدة للطفولة (يونيسيف) في دمشق. وتم في هذه المرة أيضاً اعتقال سبعة من المشاركين في المظاهرة، وتنفيذ أحكام بالسجن بحقهم تراوحت بين العام والثلاثة أعوام. وكانت المطالب تدعو لمنح الجنسية* للأكراد المجردين منها والسماح للأطفال الأكراد بالدراسة بلغتهم. والجدير بالذكر هنا أنّ الغزو الأمريكي على العراق وإسقاط نظام البعث وحكم صدام حسين في العام 2003، والدفع المعنوي من أمل حصول أكراد العراق على مزيد من الحقوق، كان كافياً لأكراد سوريا لكسر حاجز الخوف والتشجيع للقيام بخطوات أكثر جرأة. وبطبيعة الحال كان الطرف المقابل أي النظام السوري يتهيأ أكثر من ذي قبل من الحركة الكردية، ولكنه بقي متجاهلاً لا يبدي أي اعتبار لتلك لمتغيرات محتفظاً بالعقلية الأمنية ليس غير (2).

جُلّ هذه الأحداث وغيرها من المواقف شكلت دافعاً لمزيد من الانفعالات وردود الأفعال المتبادلة من الطرفين، وكانت لها بالغ الأثر على عموم الشعب الكردي وحتى على المعارضة العربية. حيث الضغط المفروض طيلة سنوات الاستبداد يوشك على الانفجار ويحتاج إلى شرارة فحسب. وهو ما حصل بالفعل يوم 12 آذار عام 2004، إثر حادثة مباراة لكرة القدم جمع فريق نادي الفتوة التابع لمدينة دير الزور وفريق الجهاد المحتسب على الأكراد في الملعب البلدي في القامشلي، حيث هاجم جماهير الفتوة المستائين من سقوط نظام صدام على جماهير الجهاد بالحجارة والعصي، مما أدى لتدافع جماهير الفريق المضيف ويفقد جراء ذلك عدد منهم حياته.

---

(1) موقع منظمة حقوق الإنسان، إنكار الوجود، قمع الحقوق السياسية والثقافية للأكراد في سوريا، لا ن، 2009.

* عان الكثير من الأكراد بسبب هذا التمييز والحرمان من حق الحصول على الجنسية ضغوط ومصاعب جمّة على كافة الصعد، كالحق في التنقل والتملّك وعدم إعطاء الإذن في مزاولة العديد من المهن وحرمان الأولاد حق التجنيس وغير ذلك الكثير. وعلى الرغم من أن بشار تدارك هذا الأمر بعد اندلاع الحراك الشعبي عام 2011 ومنح الجنسية لأعداد لا بأس بها، إلّا أن الكثير ما يزال مكتوم القيد على الرغم من أنّ سجلّات الدولة تعترف أنّهم موالد سوريا. ولمزيد من التفصيل يمكن مراجعة البحث الذي قامت به منظمة "سوريون من أجل الحقيقة والعدالة ونشر في تموز العام 2021، حيث أجرت أكثر من 120 مقابلة مع حالات تعرضت للحرمان من حق الحصول على الجنسية. وحمل البحث عنوان: "عديمو الجنسية" عقود مستمرة من انعدام الحقوق الأساسية. والجدير بالذكر أنّ أعمار بعض من حرموا من الجنسية يزيد عن عمر نظام البعث في الحكم، ومنهم والدتي التي هي مواليد العام 1947 في قرية موسيسانا الكردية الواقعة بين مدينة القامشلي والحسكة، ولا تزال إلى اليوم مكتومة القيد.

(2) موقع منظمة حقوق الإنسان، المرجع نفسه.

هذا الخبر الذي دفع بالناس في المدينة للتجمّع حول الملعب ومعرفة مصير أبنائهم والانتقام لهم، وهو ما أدى إلى تدخّل الأمن بعنف شديد وفتح الرصاص الحي عليهم لترتكب مجزرة عشية ذاك اليوم كان ضحيّتها حوالي 35 شاباً وعشرات الجرحى. ويكون اليوم التالي بحق أنتفاضة مليونية لتشييع الضحايا والمطالبة بمحاسبة المسؤولين عن المجزرة، ولم تقتصر الاحتجاجات على مدينة القامشلي بل خرجت في كافة المدن الكردية حتى شملت حلب والعاصمة دمشق. وكانت هذه الانتفاضة مزلزلة بحق كيان النظام الذي لم يكن يتوقّع حجم الأعداد التي خرجت ضده، وهو ما دفعه على عجل لاستقدام تعزيزات عسكرية ضخمة عقب ذلك، ليتعامل مع الموقف بالحل الأمني المعتاد [1].

حيث شكّل ما يَطلق عليه الأكراد (انتفاضة قامشلو) نقطة محورية كبرى في علاقاتهم مع السلطات في دولة السورية، ومنحهم مع ما يحصل من متغيّرات إقليمية دفعاً معنوياً باتجاه المطالبة بالمزيد من الحقوق السياسية والثقافية. وكان هذا بدوره مقلقاً للقيادة السورية ودافعاً لها بالآن عينه لاتخاذ مزيد من الإجراءات والمضايقات الأمنية، وعلى مدار أكثر من خمس سنوات تلت أحداث 2004 كانت السمة البارزة لسياسة الحكومة السورية بحق الأقلية الكردية، زيادة القمع وحظر المظاهرات والاحتفالات ومنع التجّمعات السلمية والأنشطة السياسية. وهذا القمع كان جزءاً بطبيعة الحال وليس حكراً على الأكراد فحسب، كل أشكال المعارضة السياسية لأيّ مواطن سوري يعارض نظام الحكم. لكن فيما يتعلق بالنشاط الكردي كان يتم التعامل معه على اعتبارات قومية لأقلية قد تطمح إلى الانفصال، أو المطالبة بحكم ذاتي يكون مدخلاً لعمل سياسي وحدوي شامل مع باقي الأقاليم الكردية في الجوار.

وبغض النظر عن أحقية ادعاءات النظام التي يبرر من خلالها لجوئه إلى أدوات الضغط والقمع للمعارضين، فإنّ نظام البعث بحكم تسلّطه على مقاليد الدولة والمؤسسات العامة والأجهزة الأمنية والعسكرية، فقد ترك لنفسه دون غيره حق المحاسبة على أيّ نشاط سياسي يقوم به جهة أو جماعة أو حتى أفراد، ولم يعطِ القانون السوري لذوي التوجهات السياسية المختلفة والقوى السياسية الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، لذلك لا يوجد في سوريا أحزاب سياسية مرخّصة.

بل إنّ المادة (288) من قانون العقوبات السوري قام بتجريم كل من أقدم دون إذن الحكومة، على الانخراط في جمعية سياسية أو اجتماعية ذات طابع دولي أو في منظمة من هذا النوع. من هنا كان كل عضو ينتمي إلى حزب سياسي معرّض للاعتقال والمسائلة والتوقيف وإصدار الأحكام بحقهم في أي وقت. وبوجود قانون الطوارئ فقد أحيل أغلب المعتقلين كانوا يحاكمون أمام محاكم عسكرية، ومنهم من منع من مغادرة البلد، ومنهم من تم فصله من الوظيفة العامة أو فصل زوجاتهم ممن يقومون بمهنة التدريس في المدارس الرسمية [2].

---

(1) مقال في موقع عنب بلدي بعنوان: بين استقطاب النظام والنزاع إلى المعارضة كيف كان الحراك الكردي في عهد الأسد الابن؟، لا ن، 2017.

(2) موقع منظمة حقوق الإنسان، مرجع سابق.

الفصل الثالث: الصيغ الإدارية المطروحة من أطراف النزاع السوري وأثره على الأقليات

لم يكن غائباً في أذهان الشعب السوري حجم الدمار الذي قد يخلّفه رحيل نظام مستبد، وهم عاصروا سقوط نظام دكتاتورٍ مثل صدام حسين، فكانوا أقرب له من شعوب الحراك الذي سُمّي (الربيع العربي) وأكثرهم تأثراً واحتضاناً للشعب العراقي. وكانوا مدركين أنّ ثمن عقود الاستبداد المضنية ونيل الحرية لن يكون دون دفع ضريبة باهظة قد يُسترخص دمائهم في سبيل تحقيقها. وقد باتت الفرصة بالنسبة لهم سانحة وجلّ الشعوب العربية خرجت تريد أسقاط الأنظمة الدكتاتورية الحاكمة، وأصبح بالتالي أيّ حدثٍ من الممكن أن يكون نقطة تحرر من هذا النظام، الذي كان قد تأهّب بدوره لهذه المواجهة وأعدّ لها العُدّة.

وفي 18 آذار عام 2011 في ساحة الجامع العمري في مدينة درعا كانت الشرارة، في يوم الجمعة الذي أُطلِق عليه جمعة الكرامة، عندما خرجت تظاهرة تطالب بإطلاق سراح عدد من الأطفال الذين كتبوا على حائط مدرسة، شعارات تطالب بالحرية وإسقاط النظام. فكانت منها بداية اندلاع الانتفاضة الشعبية عندما تم مواجهتها بالعنف وقتل إثنين من المتظاهرين بأيدي قوات النظام، ليقوم بعدها أحد ضباط النظام بفتح النار بشكل عشوائي على الناس في مدينة الصنمين فيوقع عشرين قتيلاً، ما دفع المتظاهرين إلى إسقاط تمثالٍ لحافظ الأسد وتحطيمه وتمزيق صورٍ لبشار في ساحة التحرير [1]. لتنتشر بعدها التظاهرات في كافة المدن السورية وتبدأ معها مرحلة مأساوية، سمحت فيها الدول الكبرى وعلى رأسها أمريكا بارتكاب أفظع الجرائم بحق الشعب السوري، لمنع سقوط النظام طالما حفظ لها مصالحها.

ومع تزايد رقعة الاحتجاجات السلمية في مجمل المحافظات السورية على مدى شهور متتالية، وخروج الملايين من جميع المكونات الاجتماعية بما فيهم الأقليات، ولجوء النظام إلى العنف المفرط وازدياد عدد القتلى جراء ذلك، دفع العديد من الجنود الذين رفضوا المشاركة في قتل الناس إلى الانشقاق عن النظام، ولاحقاً تشكيل فصائل مقاتلة لمواجهته وهو ما أدّى إلى الدخول في نزاع مسلّح استُنزف فيه الشعب والدولة على حد سواء. وكان ذلك مبرراً لدخول كل من رضيت عنه أمريكا في لعب دور تدير معها الأزمة بما تخدم مصالحها.

وبعد كل هذه السنوات الدامية وما حصل فيها من دمار لم تشهده البشرية منذ الحرب العالمية الثانية، وبعيداً عن تفاصيل هذا الصراع المأساوي، سوف نحاول الوقوف على تلك النقاط ذات التأثير المباشر في الإدارة المحلية في سوريا، وما هي تلك الأطراف المؤثرة، وما المشاريع الإدارية المطروحة من قِبَلها، ودورها في الوصول إلى توافق مستقبلي ممكن.

---

(1) سوسن مهنا، مقال في اندبندنت عربية بعنوان: الثورة السورية في ذكراها... من السلمية إلى الحرب الدموية، 2020.

المبحث الأول: الصيغة الإدارية المطروحة من قبل النظام السوري منذ العام 2011

إنّ الحديث عن دور النظام السوري في الإدارة المحلية هو حديثٌ عن دور الطرف الفاعل في تكوين هيكل هذه الإدارة. هذا الدور الذي لم يكن مقتصراً على سن القوانين والقرارات المتعلّقة بسير عمل الإدارة المحلية فحسب، بل أيضاً بمسك زمام الإدارة ومجالسها المحلية وهيكلها الإداري وقراراتها وما تقوم به من نشاطات وأعمال. ورغم أنّ محاولات التحول إلى اللامركزية الإدارية لم تبدأ في القانون الذي تم في العام 2011، لكن الاختبار الحقيقي كان بالفعل أمام النظام السوري من خلال القانون (107) لمنع البلاد من الوقوع في صراع دموي، يصبح في حال الفشل فيه ضياع فرصة قد تكلّف الكثير، ويكون معه القيام بأي شكل من أشكال الإصلاح الإداري بمثابة وثيقة هدنة بين منتصر ومهزوم، لا تلبث أن تعود حال عودة الأسباب الكامنة وراء الصراع.

فمنذ أن استولى حزب البعث على السلطة في العام 1963 أدرك أنّ تمكّنه من مقاليد الحكم بقوة في العاصمة دمشق لا تغنيه عن هامشية تواجده في غيرها، لذلك كان اختراق المناطق المحلية في الأطراف وربطها بالمركز من الأمور التي شغلت قيادات البعث منذ ظهور الحزب في سوريا. وبالتالي قام بوضع الخطط الكفيلة بإمالة المحليات في الأطراف إلى صفّه وكسب ولائهم، أو من خلال فرض من يدينون بالولاء للبعث وقمع آخرين إن لزم الأمر. وبغية استبدال تلك الطبقة من الأعيان المحليين في المناصب الإدارية المحلية التي استحدثتها السلطنة العثمانية، والإتيان بأخرى موالية للنظام وتتْبع للمركز من خلال هيكلية إدارية، أوجد حزب البعث منظمات جديدة لهذه الغاية مثل اتحادات الفلاحين، التي تم تسليمها لكوادر موالية له تملك القدرة على مواجهة سلطة النخب المحلية التقليدية (1).

الفقرة الأولى: قانون الإدارة المحلية رقم 107 للعام 2011

رغم أن قانون الإدارة المحلية الذي صدر بالمرسوم التشريعي رقم (15)، وكذلك إنشاء وزارة الإدارة المحلية بموجب المرسوم التشريعي رقم (27) الصادرين في العام 1971، كانا يعتبران نقطة انطلاقة حقيقية في ذاك الوقت لتأسيس نظام إداري لامركزي بحق، إلّا أنّ الالتزام بتطبيقه على أرض الواقع هو ما شابه الكثير من الخلل. وهذا هو جوهر فشل الإدارة. فالأمور في الغالب تتجاوز تلك النصوص والمعاني والعبارات المنمّقة، والأصل في حال اختيار القوانين المناسبة حُسن التقيّد في التطبيق والتنفيذ، وإلا فلا قيمة ولا اعتبار لأيّ قانون إنْ بقي حبراً على ورق. والقانون إنّما يوضع لتصحيح خللٍ أو تدارك شوائب ظهرت بالتطبيق العملي، ودون جعل القانون موضع التطبيق من شأنه زيادة التراكمات ما لم يتم بالمعالجات الفعّالة.

---

(1) خضر خضّور، مقال بعنوان: الحروب المحلّية وفرص السلام اللامركزي في سورية، مركز مالكوم كير–كارنغي للشرق الأوسط، 2017.

هذا المعنى تماماً ما جاء في الكلمة التي ألقاها بشار الأسد أمام رؤساء المجالس المحلية الذين تم انتخابهم في العام 2018، أي بعد سبع أعوام من أول انتخابات لمجالس الإدارة المحلية والتي كانت في العام 2011، أي في نفس العام الذي تم فيه إقرار القانون الجديد للإدارة المحلية، علماً أنّ انتخابات 2018 شملت مناطق سيطرة النظام فحسب دون غيرها [1]. وقال في كلمته: " كان الزمن المفترض للانتقال للتطبيق النهائي للقانون 107 هو خمس سنوات ولكن تصادف صدور القانون مع بدأ الحرب على سوريا، أجّل تطبيق القانون كلياً وأجّل الانتخابات، وهذا كان نتيجة طبيعية لخروج العديد من المناطق عن سيطرة الدولة. أما اليوم وبعد تحسّن الوضع الميداني وإجراء الانتخابات فنحن أمام فرصة هامة لنقلة نوعية وحقيقية في إطار الإدارة المحلية، سوف تنعكس إيجابيا على كافة مناحي الحياة في سوريا"[2].

فعندما يقول الرئيس السوري أن عدم تنفيذ قانون الإدارة المحلية الجديد كان سببه الحرب في سوريا طيلة السنوات التي تلت إقرار القانون، فإن القيام بإجراء الانتخابات في العام 2018 لهذه الإدارات المحلية يعطي مؤشراً أن الحرب لم يعد يؤثر على سير تنفذ هذا القانون. وحتى نتبيّن حقيقة هذا الادعاء ينبغي التثبت من نقاط عدة تكوّن بحصيلتها إجابة لجملة من التساؤلات.

منها نزاهة هذه الانتخابات وإمكانية إجراءها على كافة الأراضي السورية، أم أنّها كانت مقتصرة على مناطق دون أخرى، إذا ما كانت مثّلت حقيقةً إرادة الناخبين المحليين أم لا. وكذلك صوابية قانون الإدارة المحلية المطبّق في حال تم التقييد به حرفيّاً، والنتائج التي تم تحقيقها بعد كل هذه السنوات التي مرّت على إقراره أو السنوات الثلاث التي تلت انتخابات العام 2018، على اعتبار أن التنفيذ يحتاج لخمس سنوات فحسب. ومدى قبوله لرضى الأطراف الأخرى، والملاحظات المتعلّقة بالجوانب النظرية والعملية فيه، و رأي المعارضة ودورهم في هذه الانتخابات والإدارات المحلية المنتخبة، ودور حزب البعث الحاكم في هذه الانتخابات وتأثيره على عمل هذه الإدارات المحلية قبل وبعد القيام بها، وغير ذلك من التساؤلات المتعلّقة بهيكل الإدارات المحلية والأطراف الفاعلة فيها وتطبيقها على أرض الواقع.

والجدير بالذكر أنّ تحرّك النظام في سنّ مثل هذه القوانين التي تتعلّق بالتخفيف من القيود المركزية، جاءت بعد اندلاع الاحتجاجات الشعبية بعدّة شهور، وكذلك التعديل الدستوري للعام 2012 الذي جاء بدوره كإصلاحات كانت الغاية منها تهدئة الرأي العام المنتفض. فالنظام كان مدركاً لِكمّ الضغط الناجم عن المركزية المفرطة بحق الشعب، رغم أنّ هناك قانون للإدارة المحلية تم تجميده منذ العام 1973 حتى اندلاع الاحتجاجات المطالبة بإسقاط النظام. فهل يُمكن لنظام لم يتخلَّ عن المركزية المفرطة القائمة على الهيمنة الأمنية والاستخباراتية زمن الاستقرار، أن يتنازل عنها زمن الأزمة والناس تطالب برحيله؟

---

(1) مقال على موقع مونت كارلو الدولية، انتخابات المجالس المحلية في سوريا للمرة الأولى منذ 2011، لا ن، 2018.

(2) موقع وزارة الإدارة المحلية السورية.

أولاً: بعض الجوانب النظرية لقانون الإدارة المحلية رقم (107)

ظَهَرَ الواقع وكأنّه يتجه نحو زيادة تمسّك النظام بمركزيته ليبقى محافظاً على كيانه من الانهيار، بعدما برز ذلك وبشدّة مع تصاعد وتيرة الحرب السورية وازدياد الانشقاقات في صفوف قوات النظام وأمنه، وما أكّد هذا التّوجّه لجوءه إلى قوى خارجية لمنع تسارع سقوطه. فيصبح معه سنّ مثل هكذا قانون في مثل الأوقات الحرجة هذه ليس بالأمر السهل من حيث التطبيق، إنْ كانت الصياغة النظرية سليمة وفيها المعالجات الفعّالة لإخماد دوافع الحراك. أمّا إنْ كان القانون من شأنه أن يسرّع في تغيير النتائج لصالح من قام على السلطة المركزية، فهنا يبقى القانون المُشرّع إحدى العقبات نحو التغيير ما لم يُتدارك ذلك قبل فوات الأوان.

وبغضّ النّظر عن الدوافع والتبريرات التي أدّت لسن هذه القوانين والتعديلات الدستورية، فإن التدقيق في الجوانب النظرية لقانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) للعام 2011، يمكن أنّ يبيّن وجه الخلل الكامن في فشل الحصول على النتائج المرجوة من إصدار مثل هذه القوانين التي من شأنها تخفيف العبء عن السلطة المركزية. ولهذا فإن النقاط البارزة في هذا القانون ينبغي المرور عليها وتوضحها والإشارة إليها على اعتبارها ركيزة التحوّل للامركزية الإدارية. فقد جاء في الباب الأول تحت عنوان التعاريف والأهداف في الفصل الأول أن "الخطة الوطنية اللامركزية: الخطة التي يتم بموجبها نقل اختصاصاتها من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية"[1].

ثانياً: أهداف قانون الإدارة المحلية للعام 2011

جاء في الفصل الثاني تحت الباب الأول في المادة الثانية، المتعلّقة بأهداف قانون الإدارة المحلية للعام 2011 رقم (107)، "يهدف هذا القانون إلى:

1- تطبيق لامركزية السلطات والمسؤوليات وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقا لمبدأ الديمقراطية الذي يجعل الشعب مصدر كل سلطة وذلك من خلال توسيع وتحديد واضح وغير مزدوج لسلطات وصلاحيات مجالس الوحدات الإدارية لتمكينها من تأدية اختصاصاتها ومهامها في تطوير الوحدة الإدارية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً.

2- إيجاد وحدات إدارية قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي وتنفيذ المشاريع الخاصة بها بكفاءة وفعالية من خلال تعديل مستويات الوحدات الإدارية وتحديد هيكليّتها المحلية بما يتماشى مع الوظيفة الأساسية لها وإضافة عدد من الوظائف النوعية فيها وجعل الوحدات الإدارية في كل المستويات مسؤولة مباشرة عن الخدمات والاقتصاد والثقافة وكافة الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات بحيث تقتصر مهمة السلطات المركزية على التخطيط والتشريع والتنظيم وإدخال أساليب التقنية الحديثة وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية.

---

(1) قانون الإدارة المحلية، المرسوم التشريعي 107 لعام 2011، الموقع الرسمي لمجلس الشعب السوري، 2011.

3- تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية لتمكينها من ممارسة الدور التنموي في المجتمع المحلي إلى جانب الدور الخدمي وجعل هذا المجتمع مسؤولاً عن الحفاظ على موارده وتنمية هذه الموارد لتحسين المستوى المعيشي للمواطنين وتقديم خدمات أفضل وتطوير فرص اقتصادية وتنموية ضمن الوحدات الإدارية تساعد على خلق فرص عمل وإيجاد حالة من التكامل بين الدور الخدمي والدور التنموي.

4- النهوض بالمجتمع في إطاره المحلي والمساعدة على النمو المتوازن وتكافؤ الفرص بين المناطق بتكريس التعاون المشترك بين الوحدات الإدارية من خلال إحداث إدارات مشتركة تستطيع أن تنفذ برامج ومشاريع كبرى بشكل كفوء وفعال.

5- تبسيط الإجراءات لتأمين الخدمات للمواطنين عن طريق إنشاء مراكز خدمة للمواطن تختص بمنح الرخص والخدمات والرعاية كافة بشكل مباشر وفق الأنظمة والشروط الموضوعة من قبل مجالس الوحدات الإدارية والوزارات والإدارات المعنية وصولاً للحصول عليها عبر خدمات الحكومة الإلكترونية بما يوفر الجهد والوقت والمال"[1].

إنّ الصياغة الإنشائية التي تتكون منها هذه الفقرة المتضمّنة أهداف قانون الإدارة المحلية للعام 2011، تعتبر في بعض جوانبها مرضية، وقد تعطي شعوراً أنّ لدى من قام بصياغته حسن النوايا في التوجّه نحو الإصلاح. لكن هذه الكلمات المنمّقة سرعان ما تُظهر حقيقة القانون بعيداً عن الظنون والنوايا، كالجُملة التي تقول: "بحيث تقتصر مهمة السلطات المركزية على التخطيط والتشريع والتنظيم وإدخال أساليب التقنية الحديثة". وهنا يدخل الشيطان في التفاصيل.

ثالثاً: المجلس الأعلى ودوره في الإدارة المحلية

يعتبر هذا المجلس بغاية الأهمية لما فيه من جمع بين أصحاب القرارات من أجهزة السلطة المركزية واللامركزية، ولذلك سوف نقوم بتبيان مكونات هذا المجلس وحجم السلطة التي يتمتع بها كلا الجهازين داخل هذا المجلس. فالمادة الثالثة من الفصل الثالث المختص بالمجلس الأعلى للإدارة المحلية تحت الباب الأول بعنوان التعاريف والأهداف، نصت على:

1- المجلس الأعلى يشكل على الوجه التالي:

رئيس مجلس الوزراء رئيساً، الوزير نائباً للرئيس، رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي عضواً، المحافظون أعضاء، رؤساء المجالس المحلية للمحافظات أعضاء، رئيس هيئة التخطيط الإقليمي عضواً، معاون الوزير عضواً ومقرراً.

2- يدعو رئيس المجلس الأعلى الوزراء المعنيين للتنسيق معهم لنقل بعض أو كل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية واقتراح التشريعات والأنظمة اللازمة.

3- يبت المجلس الأعلى في كل الشؤون والتدابير التي يراها متعلقة بالإدارة المحلية من حيث دعمها

(1) قانون الإدارة المحلية، المرسوم التشريعي 107 لعام 2011.

وتطويرها واقتراح القوانين الخاصة بذلك وإصدار القرارات التنفيذية اللازمة.

4- تكون قرارات المجلس الأعلى ملزمة للوزارات والجهات العامة كافة.

والمادة (4) من الفصل ذاته فقد نصت على: يتولى المجلس الأعلى:

1- وضع الخطة الوطنية اللامركزية وفق برنامج زمني محدد والإشراف على تنفيذها ودعم هذه الخطة والتنسيق مع كل الجهات المعنية في سبيل تنفيذها.

2- إصدار القرارات اللازمة لتوضيح آليات عمل الوحدات المحلية.

3- إقرار اللوائح التنفيذية والتعديلات السنوية على لوائح الرسوم والموارد والتعويضات.

" نصت المادة (6) من الفصل الثالث تحت عنوان المجلس الأعلى للإدارة المحلية على:

1- يقوم المجلس الأعلى خلال فترة زمنية لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ صدور القانون بإصدار الخطة الوطنية للامركزية.

2- تحدد الخطة الوطنية للامركزية برنامجاً زمنياً ضمن فترة أقصاها خمس سنوات يجوز تمديدها لمرة واحدة لاستكمال نقل الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون إلى المجالس المحلية.

3- يشكل المجلس الأعلى لجاناً تنسيقية للإعداد لهذا الانتقال من جميع النواحي القانونية والإدارية والتقنية [1].

فإذا دقّقنا بداية في المجلس الأعلى للإدارة المحلية من حيث التكوين، والجهة التي يرجع إليها أو المسؤولة عن كل عضوٍ في هذا المجلس، ودور كل واحد من الأعضاء في صياغة القرارات وإبطالها ومدى تأثيرها على عمل المجالس المحلية، فإنّ ذلك من شأنه إظهار حقيقة فاعلية واستقلال هذه الإدارات المحلية عن السلطة المركزية.

فالمجلس المذكور مكوّن من رئيس يشغله رئيس مجلس الوزراء وهو يمثل السلطة المركزية ويعيّنه رئيس الجمهورية. ونائب للرئيس يشغله الوزير المختص وهو وزير الإدارة المحلية والبيئة وهو من السلطة المركزية ويختاره رئيس الوزراء. وعدد من الأعضاء هم رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي وهذا أيضاً من السلطة المركزية ويعيّنه رئيس الجمهورية. والمحافظون المعيّنون بدورهم من رئيس الجمهورية. ورئيس هيئة التخطيط الإقليمي الذي يعين بمرسوم، بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء. وأيضاً معاون الوزير الذي يعتبر من أفراد السلطة المركزية. ويبقى ضمن المجلس الأعلى رؤساء المجالس المحلية للمحافظات وهم وحدهم من يتم انتخابهم من الناخبين المحليين*، وهذه المجالس المحلية رغم منشأها المحلي الذي يوجبها صفة اللامركزية.

---

(1) قانون الإدارة المحلية، المرسوم التشريعي 107 لعام 2011.

* بموجب المادة (12) من قانون الإدارة المحلية للعام 2011: يكون لكل وحدة إدارية مجلس مقره مركز الوحدة ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي.

إلّا إن المادة 122 من قانون الإدارة المحلية للعام 2011 أضعفت سلطة هذه المجالس المنتخبة، فقد نصّت على أنّ "لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل". وجدير بالذكر أيضاً ما جاء في نصّ المادة (29) من هذا القانون الإدارة المحلية في أنّه:

– يرأس المحافظ المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة.

– يصدق تشكيل المكاتب التنفيذية في المحافظات ومدن مراكز المحافظات وتوزيع الأعمال على أعضائها بقرار من الوزير بالذات كما يصدق تشكيل المكاتب التنفيذية الأخرى وتوزيع الأعمال بين أعضائها بقرار من الوزير أو من يفوضه ولا تمارس هذه المكاتب أعمالها قبل تصديق هذه القرارات.

علاوة على ذلك، فإنّ جميع المجالس المحلية المنتخبة تكون ملزمة برفع التقارير إلى المجلس الأعلى للإدارة المحلية، ومن هنا قد يصبح للمجلس الأعلى سلطة على نظام الإدارة المحلية. وكذلك لم تقم الحكومة السورية بتخصيص ما يكفي المجلس الأعلى من موارد لتوسيع قدراتها، وهو ما يحدّ من قدرة المجلس وفعالية توجيه العملية اللامركزية [1].

أمّا الفصل الأول من الباب الثاني تحت عنوان الوحدات الإدارية ومجالسها ومكاتبها التنفيذية، المتعلّق بالوحدات الإدارية فإنّ المادة (7) نصت على:

1– تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وهي المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية.

2– يجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة يمثلها مجلس واحد وفي هذه الحالة يتمتع مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي "فضلاً عن اختصاصاتهما" باختصاصات مجلس المدينة ومكتبه التنفيذي.

3– تضم إلى المدن والبلدات والبلديات مع مراعاة الحدود الإدارية للمحافظات والمناطق والنواحي وجميع القرى والمزارع التي لا تتبع أي مدينة أو بلدة أو بلدية ولا يزيد بعدها على 15 كم عن حدود مخططها التنظيمي العام المصدق على أن تحقق فيما بينها الربط الطرقي أو الجغرافي وتمثل هذه القرى والمزارع في مجلس المدينة أو البلدة أو البلدية وفقاً لأحكام هذا القانون [2].

رابعاً: دور المجالس المحلية

فيما يتعلّق بالمجالس المحلية فإنّ المادة (12) نصت على:

يكون لكل وحدة إدارية مجلس مقره مركز الوحدة ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات.

(1) الحوكمة المحلية في سوريا، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، الأمم المتحدة، بيروت، لا ن، 2020.

(2) قانون الإدارة المحلية، المرسوم التشريعي 107 لعام 2011.

والمادة (13) نصت على: يحدد عدد أعضاء المجالس المحلية وفق الآتي:

1- مجلس المحافظة: ممثل لكل 10000 مواطن بما لا يقل عن 50 عضواً ولا يزيد على 100 عضو.

2- مجلس المدينة. ممثل لكل 4000 مواطن بما لا يقل عن 25 عضوا ولا يزيد على 50 عضواً.

3 مجلس البلدة ممثل لكل 2000 مواطن بما لا يقل عن 10 أعضاء ولا يزيد على 25 عضواً.

4- مجلس البلدية 10 أعضاء.

والمادة (8) من الباب الثاني فقد نصت:

1- تمثل الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية المصلحة العامة المشتركة لجميع المواطنين المقيمين في الوحدة الإدارية بما في ذلك مصلحة الأجيال القادمة.

2- يمثل الناخبون في الوحدة الإدارية أصحاب الإرادة للشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية ويعتبر الاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي بموجب قانون الانتخابات العامة الأساس الذي يعبر بموجبه أصحاب الإرادة للشخصية الاعتبارية عن إرادتهم.

3- تعتبر المجالس المحلية للوحدات الإدارية المنتخبة ممثلا لإرادة الشخصية الاعتبارية وتتحدد مسؤوليتها القانونية بموجب أحكام هذا القانون"[(1)].

" وقد نصّت المادة (29): مع مراعاة أحكام المادة (7) من هذا القانون:

1- يرأس المحافظ المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة ويرأس رئيس مجلس المدينة أو البلدة مكتبها التنفيذي.

2- يكون نائب رئيس المجلس نائبا لرئيس المكتب التنفيذي ومتفرغاً حكماً.

3- يوزع المكتب التنفيذي أعماله على أعضائه في أول اجتماع يعقده.

4- يكون جميع أعضاء المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة متفرغين حكماً.

5- للوزير بقرار منه بناء على اقتراح رئيس المجلس تفريغ عضو أو عضوين في المكاتب التنفيذية للمدن والبلدات.

6- يعتبر رؤساء المجالس المحلية والأعضاء المتفرغون في المكاتب التنفيذية من العاملين في الدولة مندوبين حكماً ويستمر ندبهم طيلة مدة عملهم.

7- يصدق تشكيل المكاتب التنفيذية في المحافظات ومدن مراكز المحافظات وتوزيع الأعمال على أعضائها بقرار من الوزير بالذات كما يصدق تشكيل المكاتب التنفيذية الأخرى وتوزيع الأعمال بين أعضائها بقرار

من الوزير أو من يفوضه ولا تمارس هذه المكاتب أعمالها قبل تصديق هذه القرارات"[(2)].

---

(1) قانون الإدارة المحلية، المرسوم التشريعي 107 لعام 2011.

(2) قانون الإدارة المحلية، المرجع نفسه.

خامساً: اختصاص المجالس المحلية وصلاحياتها

أمّا اختصاصات المجالس المحلية فجاءت في "المادة (30) التي نصت على:

تختص المجالس المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة بتسيير شؤون الإدارة المحلية فيها وجميع الأعمال التي تؤدي إلى تطوير المحافظة "اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وعمرانياً" بما يتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات التخطيط، الصناعة، الزراعة، الاقتصاد والتجارة، التربية، الثقافة، الآثار، السياحة، النقل والطرق، الري، مياه الشرب والصرف الصحي، الكهرباء، الصحة، الشؤون الاجتماعية والعمل، الخدمات والمرافق، المقالع والثروة المعدنية، إدارة الكوارث والإطفاء، إدارة وتنظيم السير ومراكز إجازات السوق، البيئة، الرياضة والشباب، المشاريع المشتركة بين الوحدات الإدارية.

والمادة (31): تتحدد صلاحيات المجالس لضمان تحقيق اختصاصاتها الواردة في المادة السابقة كالآتي:

1- التنسيق مع الأجهزة المركزية المستثناة من الخطة الوطنية للامركزية ويشمل ذلك إبداء الرأي حول خطط عملها وتنفيذها بحسب مقتضيات ومتطلبات عمل هذه الأجهزة.

2- الولاية المباشرة لجميع الأجهزة المحلية التي تم نقل اختصاصاتها سابقاً وخلال مراحل تطبيق هذا القانون إلى الوحدة الإدارية وفق الخطة الوطنية اللامركزية ويكون ذلك عبر متابعة المجلس وتوجيهه للمكتب التنفيذي وتشمل:

أ- تحديد أولويات عملها وإقرار خططها التنموية طويلة الأمد.

ب- إقرار خطط عملها السنوي ومتابعة تنفيذها.

ج- تقييم عملها واقتراح ما يتعلق بإدارتها.

د- تصديق عقودها وفق القوانين والأنظمة النافذة.

3- الإشراف على الأجهزة المركزية التي سيتم نقل اختصاصاتها إلى الوحدات الإدارية بموجب الخطة الوطنية للامركزية ويكون ذلك عبر متابعة المجلس وتوجيهه للمكتب التنفيذي ويشمل ذلك:

أ- الاطلاع على خططها وموازناتها وإبداء الرأي فيها.

ب- طلب الاستعلام والمناقشة والتنسيق وإبداء الرأي حول عملها"[1].

سادساً: الرقابة على الإدارة المحلية

"هناك أيضاً جانب الرقابة على الإدارة المحلية. ففي الباب التاسع تحت عنوان الرقابة وإنهاء العضوية فإنّ المادة (113) من الفصل الأول تحت عنوان الرقابة جاء فيه:

تخضع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية للرقابة الرسمية والشعبية وتمارس الجهات المعنية هذه الرقابة وفقا لأحكام هذا القانون.

ففيما يتعلّق بالرقابة الرسمية فإنّ المادة (114) نصت على:

---

(1) قانون الإدارة المحلية، المرسوم التشريعي 107 لعام 2011.

1- ترسل قرارات مجلس المحافظة وقرارات مجالس مدن مراكز المحافظات المتعلقة بوضع الخطط والبرامج والأنظمة إلى الوزير والوزير المختص خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها.

2- ترسل قرارات المجالس الأخرى المتعلقة بالأمور المشار إليها في الفقرة السابقة إلى المحافظ خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها.

3- تسري أحكام الفقرتين السابقتين على قرارات المكتب التنفيذي التي يتخذها نيابة عن المجلس في فترات عدم انعقاده.

أمّا فيما يتعلّق بالرقابة الشعبية فقد نصت المادة (120) على: تهدف الرقابة الشعبية إلى التأكد من مدى تنفيذ المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية ولجانها وأجهزتها لبرامجها التي أعلنتها على المواطنين وللقرارات التي تتخذها وتتمثل هذه الرقابة بما يلي:

1- تعتمد المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية كافة والأجهزة المحلية مبدأ الشفافية في نشر المعلومات كحق للمواطنين.

2- قيام المجالس بتنظيم ندوات دورية تعرض فيها ما قام به المجلس من إنجازات وتستمع إلى شكاوى وتظلمات المواطنين وينشر تقييم أداء المكاتب التنفيذية من جهة تحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط.

3- يحق للنقابات والمنظمات الشعبية والمهنية وهيئات المجتمع المحلي مراقبة ونقد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وأجهزة السلطة المحلية وتمارس هذا الحق بتوجيه مذكرات إلى المجلس والمكتب التنفيذي تتضمن ملاحظاتها وآراءها.

4- لكل مواطن الحق بتقديم شكوى أو تظلم أو نقد على عمل المكاتب التنفيذية أو أجهزة السلطة وعلى هذه الجهات دراستها والتحقيق فيها بصورة عادلة وعاجلة والرد عليها على ألّا يبت في الشكوى أو التظلم من قبل نفس الجهة المشكو منها.

5- يحق لوسائل الإعلام بأنواعها المختلفة الرقابة على عمل الوحدات الإدارية وفق القوانين والأنظمة النافذة"[1].

"والفصل الثاني الذي جاء تحت عنوان إلغاء العضوية وسقوطها وزوالها، فإنّ المادة (122) نصت على: لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال تسعين يوما من تاريخ الحل.

أمّا المادة (123) فقد نصت على: تلغى العضوية في المجالس في الحالتين التاليتين:

1- إذا رأى مجموعة من المواطنين أن ممثلهم في المجلس قد انحرف عن السياسة العامة للدولة أو عمل على تحقيق مكسب شخصي متناسيا مصالح الجماهير أو تقاعس عن القيام بواجباته نحوها فلهم الحق بتقديم مذكرة بهذه المواضيع إلى المجلس المختص وعلى هذا المجلس أن يحقق فيها فإذا ثبتت إدانته قرر المجلس إلغاء عضويته.

2- إذا تغيب العضو عن حضور ثلاث دورات متتالية في غير حالتي الخدمة الإلزامية والاحتياطية وعلى

---

(1) قانون الإدارة المحلية، المرسوم التشريعي 107 لعام 2011.

المجلس إلغاء عضويته في حال كان غيابه غير مبرر.

والمادة (131) كذلك نصت على: تخضع الأجهزة التابعة للوحدات الإدارية لإشراف الوزارة المختصة من الناحية الفنية ولهذه الوزارة حق توجيه هذه الأجهزة وإبداء الملاحظات على أعمالها عن طريق رئيس المكتب التنفيذي في المحافظة. أما تحت عنوان الأحكام العامة فإنّ المادة (151) نصت على: يقوم الجهاز المركزي للرقابة المالية بمراقبة الشؤون المالية وتنفيذ موازنات الوحدات الإدارية المحلية وفقا للأحكام النافذة"[1].

كانت تلك جملة من النقاط النظرية التي ارتكزت على مهام وعلاقات كل من السلطة المركزية والإدارات المحلية والناخبين، ودور كل منهم المكمّل للآخر في هذه الصيغة الإدارية اللامركزية وضمان أداءها بالشكل الأنسب. وقد أكتفينا بهذه النقاط الهامّة دون الخوض في التفاصيل الأخرى التي جاءت في نص المرسوم التشريعي 107 للعام 2011.

سابعاً: غاية النظام السوري من قانون الإدارة المحلية

قد يظهر في القانون 107 أنّه يؤسس من جديد قواعد للإدارة المحلية رغم مجيئه في لحظات مفصلية بالنسبة للواقع السوري، ولهذا ينبغي أن ينصبّ التركيز على مدى الالتزام بتطبيق هذا القانون من قِبل النظام السوري. فما مضى من عقود من عدم تفعيل لما تم تشريعه من قوانين للإدارة المحلية وبقاء تبعيتها للسلطة المركزية، أو سوء تطبيق إنْ أُحسِن الظن بهم، لا يجدي الرجوع إليها، وإن كان نصف تلك السنوات الطويلة كفيلة بمحاسبة كل من في السلطة على سوء الإدارة والفساد والاستبداد، ما أودى بالحالة الاجتماعية للانفجار ما إنْ تهيئت الظروف لحصول ذلك.

ولأن الدستور الذي وضعه حافظ الأسد كان قد أوكل موضوع اللامركزية بالسلطة التنفيذية وبالقانون ورغم الممارسة العملية، ظلت السمة البارزة في علاقة الحكومة بالمجالس المحلية تميل لصالح المركزية الشديدة رغم طرح مبدأ الديمقراطية الشعبية، وعلى اعتبار حزب البعث هو القائد للمجتمع والدولة فقد هيمن على الإدارة المحلية، وخضوع هذه الأخيرة للمراقبة الأمنية الصارمة كسائر مفاصل الدولة [2].

ورغم أنّ النظام السوري ومنذ بداية الحراك الشعبي كان قد أبدى مرونة في الجوانب النظرية والأمور المتعلّقة بالتعديلات الدستورية. وكذلك إعلان الرئيس السوري في نيسان العام 2011 رفع حالة الطوارئ المفروضة على البلاد منذ48 عاماً، استجابة لمطلب المعارضة السورية. وإقرار الحكومة السورية مشروع قانون جديد لتأسيس الأحزاب وتنظيم عملها وفق شروط محددة، بعد أكثر من أربعة عقود لحظر التعددية الحزبية من قِبل نظام حزب البعث [3]. وإقرار المرسوم التشريعي 49 لعام 2011 الخاص بمنح الجنسية

(1) قانون الإدارة المحلية، المرسوم التشريعي 107 لعام 2011.

(2) نجيب الغضبان، المسألة الدستورية في سوريا: مقاربة سياسية، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2019.

(3) شمس العياري، DW، الحكومة السورية تقر مشروع قانون جديد للأحزاب وسط تواصل الاحتجاجات الشعبية، 2011.

العربية السورية للمسجلين في سجلات أجانب الحسكة [1]. وهو القانون الذي بموجبه تم تجنيس عدد من الأكراد الذين حُرِموا من الجنسية نتيجة لإحصاء 1960، مع عدم شموله جميع مكتومي القيد حتى الآن.

إلّا إنّ كل هذه الإجراءات والجوانب النظرية في واقعها وإن كان مطمئناً من حيث الشكل، فهي لا تكفي إنْ لم تتبع بجدّية في التطبيق من الناحية العملية، وبالتالي لا يمكن في حال عدم التطبيق التذرّع بحجج واهية لتبرير فشل إداري يوجب المسائلة والمحاسبة، لا البقاء في السلطة والتمسّك بها وجعل ذلك ذريعة لمحاسبة الناس وتخوينهم بحجة أمن الدولة واستقرارها.

وبالإضافة إلى الجوانب النظرية السالفة الذكر فإنّ الدولة السورية كانت قد عمِلتْ ضمن مشروع لإصلاح الإدارة المحلية قبل الأزمة، فيما يسمى ببرنامج اللامركزية والتنمية المحلية "مام". حيث كان هذا البرنامج يتم بالتعاون بين وزارة الإدارة المحلية والاتحاد الأوروبي لتطوير عمل البلديات. وقد بدأ بالفعل برنامج "مام" المرحلة الأولى بتكلفة 18 مليون يورو منتصف العام 2005، ثم المرحلة الثانية بتكلفة 20 مليون يورو والتي انطلقت مع نهاية العام 2010 والتي من المفترض أن تنتهي في العام 2014. ومع الجوانب الإصلاحية المطروحة من النظام السوري لتحسين الإدارة، فإنّ الطرف الآخر المتمثل بالمعارضة كان يرى كل تلك الخطوات والتنازلات من النظام غير كافية. لذلك قابلت المعارضة تلك الانتخابات التي أعلن النظام عن إجرائها في العام 2011 بعد إقرار القانون (107)، بالمقاطعة فيما سُمّي بإضراب الكرامة [2].

علماً أنّ تعديلاً حصل في العام 2015 لقانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) لعام 2011، في البند 1 من المادة 55 ليصبح كالآتي: "في حال إعفاء المحافظ أو غيابه على وجه قانوني ينوب عنه قائد شرطة المحافظة بوصفه ممثلا للسلطة التنفيذية كما ينوب عنه نائب رئيس المكتب التنفيذي في جميع الاختصاصات المتعلقة بعمل المكتب التنفيذي ويعد عاقداً للنفقة وآمراً للتصفية والصرف." [3].

الفقرة الثانية: الجوانب التطبيقية لقانون الإدارة المحلية رقم (107)

يتطلب الخوض في الجوانب العملية معرفة مدى حُسن تطبيق القوانين المتعلّقة بالإدارة المحلية، في المرحلة التي تلت الإعلان عن المرسوم رقم (107) للعام 2011. بدايةً بأول انتخابات جرى العمل عليها في نفس العام الذي تم فيه سن القانون، وتالياً بتمديد أمد هذه المجالس المحلية المنتخبة بحجّة ظروف الحرب التي شكّلت حاجزاً دون قيامها، وأخيراً مع الانتخابات التي تمت في العام 2018 بعد سيطرة النظام واستعادته لأغلب المناطق التي كانت تشكّل خطراً عليه كالغوطة وحمص وحلب وغيرها.

---

(1) موقع مجلس الشعب السوري، الجريدة الرسمية العدد 17، الصفحة 592، 2011.

(2) أسامة أبو زيد، موقع المدن، انتخابات الإدارة المحلية: من أيقظ "حزب البعث"؟، 2018.

(3) الموقع الرسمي لرئاسة مجلس الوزراء، آخر زيارة للموقع 19/9/2021.

وللسيطرة على الحكم يستند النظام السوري على ركائز عدة. من أبرزها عدم قدرته على التخلي عن السلطة المركزية لضمان تحكّمه التام بكل ما يرتبط بالدولة والمجتمع، ولذلك حرص على ضمان بقاء المحليات بيده بأيّ ثمن كان، حتى من خلال إجراء انتخابات شكلية كان لحزب البعث فيها حصّة الأسد كما جرت العادة. ومن هنا عمل النظام بما أمكن له، عدم السماح بقيام أيّ شكل من أشكال الإدارة المحلية في البلدات والمدن القريبة من العاصمة والتي خرجت من سيطرته، وإفشال كل مشروع من شأنه أن يكسب الشرعية المحلية لمن يديرون المجالس المحلية فيها. فعندما قامت المعارضة بإدارة مناطق خرجت عن سيطرته، قام النظام بضرب المجالس المحلية وتدمير مقدّراتها وممتلكاتها، بهدف شل حركتها ونشاطها وبالتالي شرعيتها.

وسعى النظام جاهداً للمحافظة على أن يبقى هو الجهة الشرعية الوحيدة في كافة الأراضي السورية، وفي أسوء الحالات تكون له الشرعية وإنْ بالحدود الإدارية فحسب. في حال خرجت عن سيطرته المدن والمناطق من الناحية العسكرية، كما هي اليوم في مناطق الإدارة الذاتية الخاضعة لسلطة حزب الاتحاد الديمقراطي وسيطرة قوات سوريا الديمقراطية. وحتى في حالات غياب أي مظهر لوجود النظام، كان حرصه على إبقاء العلاقة مع موظفيه مستمرة دون انقطاع، فظلّوا يتقاضون رواتبهم وكأنّهم على رأس عملهم، ومثال ذلك عندما خضعت مناطق شاسعة لسيطرة تنظيم الدولة الإسلامية. انطلاقاً من هذا كان مسألة إجراء الانتخابات المحلية وضمان نتائجها من أولى الأولويات خاصة في بداية خروج الناس في تظاهرات شعبية هددت بنية النظام ومؤسساته.

وهنا جدير بالانتباه تعيين الرئيس السوري لحسين مخلوف محافظاً لريف دمشق في2011 مع تزايد الاحتجاجات الشعبية في ريف دمشق، والذي يشغل حالياً منصب وزير الإدارة المحلية والبيئة. وهذا التعيين لشخصه يدل على مدى ثقة النظام به واعتماده عليه، تحديداً في مناطق تحيط بالعاصمة دمشق ومدى أهمية ذلك بالنسبة للسلطة المركزية فيها [1].

أولاً: انتخابات المجالس المحلية 2011 وما تلاها من أحداث

برغم كل المعطيات والأحداث التي وصلت إلى نقطة التلاقي في الذروة مع التحركات الشعبية ضد النظام، فقد عمل النظام السوري على إظهار القيام بمحاولات الإصلاح الإداري والتخفيف من القيود المركزية، فدعا إلى انتخابات الإدارة المحلية في العام 2011 في كافة المحافظات السورية. لكن في هذه الظروف الاستثنائية وجد الرئيس السوري نفسه مرغماً لإطلاق يد حزب البعث، والاعتماد على قاعدته الشعبية كما جرى العادة زمن والده لتركيز دعائم حكمه.

وبالمقابل وجد البعثيون في الحراك الشعبي ضد النظام فرصة لتعويض عما لقوه من تهميش في عهد الرئيس بشار، ورأوا أنّ الوقت قد حان لاسترداد نفوذهم وسطوتهم المعهودة ومدركين لمسألة الحاجة إليهم.

(1) الموقع الرسمي لرئاسة مجلس الوزراء، آخر زيارة للموقع 19/9/2021.

ولهذا لم يتردد حزب البعث في الانخراط دفاعاً عن النظام حتى في القتال المسلح، وتشكيل فصائل شاركت بشكل مباشر إلى جانب الجيش السوري تحت مسمى كتائب البعث [1]. شأنه في ذلك شأن العديد من المليشيات ذات الخلفية السياسية والفكرية، مثل ميليشيا نسور الزوبعة الذي يرفع شعار "الحزب القومي السوري الاجتماعي"، والحرس القومي العربي وكذلك المقاومة السورية. علماً أنّ كتائب البعث قد تشكلت في صيف العام 2012 على يد الأمين القطري المساعد* لحزب البعث هلال هلال [2].

ولهذا كان خوض انتخابات الإدارة المحلية للعام 2011 وضمان الحصول على مجالسها المحلية هدفاً من السهل تحقيقه، مع التاريخ الطويل لتجارب انتخابية ضمن فيها الحزب غالبية أصوات الناخبين. وهو ما عهده الشعب السوري مع كل أشكال ما يطلق عليه النظام بالانتخابات، إمّا لمجس الشعب أو البلديات أو حتى تلك الرئاسية، التي غالباً ما لا تشكّل نتائجها أيّة مفاجئة للشعب السوري الذي يحاول تجنّب الانتخابات ما استطاع لذلك سبيلا. ولكن وبالرغم من أنّ هذه القاعدة الشعبية لحزب البعث شكّلت ضرورة للنظام السوري ولشخص الرئيس على وجه التحديد، لضمان أظهارها كفة ميزان في مقابل ظهور المعارضة الشعبية المطالِبة بسقوط نظام حكمه، إلّا أنّ تبعات الحرب القاسية أبرزت شرخاً في بنيان الحزب وولاء أعضائه وبعض قياداته [3].

وقد برز هذه الفرز لأعضاء الحزب من خلال القرار رقم 108 لعام 2018، الذي أصدره الأمين القطري المساعد لحزب البعث "هلال هلال"، لتحديد الأسس التي ينبغي اتباعها لإقرار قائمة الوحدة الوطنية لانتخاب الإدارة المحية ومكاتبها التنفيذية، وكذلك الشروط الواجب توفرها في المرشحين لهذه المجالس. فقد شدد القرار في اختيار المرشحين البعثيين، بامتلاكهم للعديد من المواصفات والمؤهلات وعلى وجه الخصوص الانتماء الوطني المتمثل بموقف المرشح من الحرب على سوريا. ويعتبر بحكم المدان وغير المؤهّل لهذا المنصب كل مشكوك في مواقفه، وحتى الذي وقف على الحياد خلال فترة الحرب، وهذا التقييم يتكفّل به الأجهزة الأمنية من خلال تقاريرها التي تظهر مدى أهلية المرشح من عدمها. والغاية في مثل هذا الإجراء من قيادة البعث، السيطرة على المجالس المحلية وانتقاء البعثيين الأكثر موالاة، هو الاستغلال الأمثل لمرحلة إعادة الإعمار التي باتت بالنسبة للنظام السوري مسألة وقت لا أكثر، ويجب العمل على إعادة فرض السيطرة على ما فقده من مكتسبات خلال فترة الحرب [4].

في ظل هذا الجمود الذي بقي النظام السوري مصرّاً عليه وهذا التهميش للحراك الشعبي المُطالِب بتقديم التنازلات الفعلية، وعسكرة الحراك بفعل القوة المفرطة وازدياد عدد القتلى المطّرد مع اتساع رقعة

---

(1) إياد الجعفري، مقال على موقع المدن بعنوان: حسين مخلوف.. المستثمر والوزير! 2021.

* حيث يشغل بشار الأسد منصب الأمين القطري العام لحزب البعث العربي الاشتراكي.

(2) مقال في صحيفة العرب بعنوان: عودة تسلط البعث السوري على مفاصل الدولة والمناصب الإدارية، العدد 11090، لا ن، 2018.

(3) معن طلّاع، الواقع الأمني في سورية وسبل حوكمته، موقع عمران للدراسات الإستراتيجية، 2017.

(4) مقال في صحيفة العرب، مرجع سابق.

الاحتجاجات الشعبية. بدأ يزداد معه الشرخ المجتمعي وبروز الولاءات الطائفية والمذهبية والعرقية، وبدا واضحاً أنّ أفق التغيير نحو لامركزية إدارية حقيقية في المدى القريب غير وارد على الإطلاق. ومع اصطفاف الجهات الدولية ذات التأثير خلف طرفي النزاع حسب مصالحها وغاياتها المرجوة، وإصرار كِلا الطرفين على إزالة الآخر دون إدراك الاستنزاف الحاصل في كل المجالات وعلى كافة المستويات، صار معه الخطاب العام للنظام السوري بعيداً كل البعد عن قبول أيّ شكل من أشكال الحلول الإدارية، علاوة عن تلك السياسية. لاعتبار أنّ النظام هو صاحب القرار في التغيير وإبداء التنازلات وإرضاء الشعب ما أمكن.

بقي الوضع على حاله على مستوى الإدارة المحلية فيما يتعلّق بتلك التي تحت سيطرة النظام دون تغيير يذكر، ولذلك لم يجد النظام السوري رغبة في إجراء الانتخابات المحلية التي كان من المفترض القيام بها مطلع العام 2016، بموجب قانون الإدارة المحلية رقم 107 عقب انتهاء مدة ولاية المجالس المحلية التي تم انتخابها في العام 2011. فقرر النظام تمديد بقاء هذه المجالس المحلية على حالها، بحجة ظروف الحرب واشتداد المعارك في عموم المدن السورية. علماً أنّه تم إجراء انتخابات لمجلس الشعب السوري بتاريخ 13 نيسان من العام 2016، وبالتالي لم يمدد لمجلس الشعب كما مُدّد للمجالس المحلية [1].

كان النظام السوري في حقيقة الأمر يبحث عن اللحظة التي تلي الحسم العسكري في عدد من المناطق التي كانت تحت سيطرة المعارضة السورية، ليقوم بالإعداد لمرحلة فرز (وطني) على مقاس مصالح المتحكمين في السلطة وأمراء الحرب. ومع انتهاء العام 2017 وإغلاق النظام ملف المناطق التي كانت مصدر قلق عنده، إمّا بالتهجير أو بالتسويات المذلة لأهل تلك المناطق، بات الانتقال إلى ترتيب أوراقه لمرحلة بالغة الأهمية بالنسبة له ومن معه، وهي مرحلة إعادة الإعمار ووصول التّدفقات المالية. والمرحلة المذكورة هذه يستلزم لكسبها أمور عدة، منها إعادة السيطرة على المدن والمناطق ولو سوّيت بالأرض تماماً ولم يبق فيها من أهلها أحد. وإعادة تشكيل قاعدة شعبية واسعة تدين بالولاء المطلق وتمسك زمام الأمور على الأرض. وكذلك تأمين الغطاء الشرعي الدولي ليكون صاحب الشرعية في إعادة الإعمار القادمة.

ثانياً: دور حزب البعث في السلطة التنفيذية

لإدراك مدى هيمنة حزب البعث على قرارات الإدارة المحلية منذ نشأتها مروراً بالتعديلات الجديدة والانتخابات الأخيرة في العام 2018، لا بد من تبيان جانبٍ بالغ الأهمية في ذلك ألا وهو دور حزب البعث في السلطة التنفيذية (المركزية)*. فإذا كانت السلطة المركزية وتحديداً رئيس الجمهورية بموجب

---

(1) مقال في صحيفة العرب، مرجع سابق.

* بموجب المادة 83 من دستور العام 2012 التي تنص: يُمارس رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية نيابة

القانون 107 من يقوم رئيس مجلس الوزراء وبتعين المحافظين، وإذا كانت الجهة الموكّلة بوضع الخطة الوطنية اللامركزية والإشراف على تنفيذها وإصدار القرارات اللازمة لتوضيح آليات عمل الوحدات المحلية، هي المجلس الأعلى للإدارة المحلية الذي يرأسه رئيس مجلس الوزراء أي رئيس السلطة التنفيذية[1].

وإذا كان رئيس الجمهورية منذ استلام حافظ الأسد ومروراً بعقدي حكم أبنه بشار وحتى الآن، يشغل منصب الأمين القطري العام لحزب البعث العربي الاشتراكي. وإذا راجعنا سيرة رؤساء مجالس الوزراء في سوريا التعاقبين في إدارة هذا المنصب، نجدهم أعضاء في القيادة القطرية لحزب البعث أو أعضاء بارزين تقلّدوا مناصب حزبية وإدارية عديدة قبل وصولهم لرئاسة مجلس الوزراء. بل إنّ احتكار حزب البعث لمنصبي رئيس الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء أي السلطة التنفيذية، بدأ في الحقيقة منذ انقلاب حزب البعث في الثامن من آذار عام 1963، ومنذ هذا التاريخ والمنصبين حكر لأعضاء القيادة القطرية للحزب أو أعضاء فاعلين تقلّدوا مناصب داخل الحزب والدولة. ووجه التشابه الوحيد في جميع رؤساء الوزراء في سوريا منذ استلام حافظ الأسد رئاسة الحكومة في العام 1970 ووزارة الدفاع معاً، وحتى رئيس الوزراء الحالي حسين عرنوس، كانوا جميعاً بعثيين بامتياز [2].

علماً أنّ جلّهم قد شغل العديد من المناصب في الحزب والدولة، والكثير منهم تدرّج بالمناصب بين محافظ ووزير ورئيساً للحكومة، وفي الحزب عبر شبيبة البعث وقيادات الفروع الحزبية وغيرها. حتى بات هناك عرفاً لتسلّم منصب رئاسة الوزراء، وهو أن يكون المكلّف بعثياً متسلسلاً بالهرم الحزبي وكذلك أن يكون وزيراً في آخر حكومة [3].

هذا التركيز من الحزب للهيمنة على مفاصل الإدارة المركزية من خلال رئاسة الوزراء ووزير الإدارة المحلية والمحافظين وغيرهم، إنّما لضبط الإدارات المحلية التي يتم الوصول إليها عن طريق الانتخابات فتكون قد بسطت السيطرة على كافة مقاليد الإدارة على المستوى المركزي واللامركزي.

ثالثاً: انتخابات الإدارة المحلية للعام 2018

أظهرت السنوات السبع الشداد التي أعقبت تطبيق أول انتخابات للإدارة المحلية في العام 2011، فشلاً في تطبيق قانون الإدارة المحلية بشهادة الأسد في كلمته أمام رؤساء الإدارات المحلية الأخيرة، بذريعة ظروف الحرب القاسية. ولا نحسب أن النظام قد نسي أو تناسى أنّ مع دعوته إلى إجراء انتخابات جديدة في العام 2018، كانت الظروف ونتائج الحرب المادية والنفسية والاجتماعية في الحقيقة قد تركت آثاراً،

عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور.

(1) قانون الإدارة المحلية للعام 2011، الباب الأول، الفصل الثالث، المادة 3 والمادة 4.

(2) فراس عزالدين، كيف يختار "الأسد" رئيس الحكومة؟، موقع بلدي، 2021. آخر زيارة للموقع 25/9/2021.

(3) فراس عزالدين، المرجع نفسه.

بلغت مستويات من الانحدار ما أفقد معه ما تبقّى من ثقة فيه من يوم بدء الحراك.

لذلك فإنّ ما حصل من إجراءات وأفعال قبل وأثناء القيام بالانتخابات والتداعيات التي نجمت عنها، كانت بمجملها مؤشراً واضحاً على مدى نجاعة القيام بمثل هذه الانتخابات، ومدى قدرتها على حل الأزمة، وفيما إذا كانت بالأصل قادرة على القيام بإصلاحات حقيقية. وهل مثل هذه الإجراءات في الواقع كافية الإعادة الثقة بالإدارات المحلية والسلطة المركزية، بعد كل ما حصل من دمار شمل كافة المستويات؟

وبالرغم من أنّ دستور العام 2012 قد أفقد البعث مكانته القانونية تحت ضغط الشارع المنتفض عليه وعلى النظام بأجهزته الأمنية، وخسارة شعبيته في مناطق عدة بعد احتجاجات على عقود الاستبداد التي شارك النظام فيها. فقد ظل يراهن على قدرته مسك زمام الأمور في قطاعات كثيرة في المجتمع والدولة[1]. ولن تكون من فرصة أفضل من قيام انتخابات للإدارات المحلية يمكن من خلالها تعويض ما تم فقدنه. فقد بدأت الدعوة لإجراء انتخابات للإدارة المحلية من خلال المرسوم الرئاسي رقم (214) القاضي بتحديد السادس عشر من أيلول لعام 2018 موعداً لإجراء انتخاب أعضاء المجالس المحلية [2]. وبحسب تصريح لرئيس اللجنة العليا للانتخابات سليمان القائد لوسائل محلية قال فيه أنّ من يحق لهم التصويت بحسب السجل المدني في سوريا 16 مليون و200 ألف شخص، والأعداد هذه للناخبين تضم السوريين كافة بمن فيهم الذي خرج من سوريا بطريقة غير مشروعة [3].

ومع هذا العدد الكبير للناخبين بحسب تقديرات الجهات الرسمية إلّا أنّ الإقبال على الترشّح للانتخابات كان منخفضاً في أيامه الثلاثة، مع الحملات الإعلامية الكبيرة لوسائل الإعلام الرسمية بأهمية المشاركة. ليبلغ طلبات الترشّح نهاية الحملة الانتخابية 49 ألف طلب، في حين كان مجموع ما وصل إليه الطلبات في الأيام الثلاثة الأولى 1800 طلب. وبغضّ النظر عن الأعداد المذكورة للناخبين أو المنتخبين ومدى حقيقتها في هذه الحملة الانتخابية، فإنّ هناك من المخالفات ما رافقت إجرائها. ومنها:

– أنّ هذه الانتخابات تمت في حالة من عدم الاستقرار الميداني والسياسي، فكان النظام هو الوحيد الذي أشرف عليها وهو طرف في الصراع ومشكوك في مصداقيته، وغياب وجود مراقبة طرف محايد.

– عدم شمول هذه الانتخابات كافة المناطق السورية، فقد استثنت شرائح كالمهجرين قسراً داخل سوريا وخارجها، والكثير من النازحين داخلياً والمقيمين في مناطق سيطرة المعارضة. وكذلك الكثير من المقيمين في مناطق "سيطرة قوات سوريا الديمقراطية".

---

(1) أيمن الدسوقي، إدارة النظام للمحليات.. بماذا تخبرنا نتائج انتخابات الإدارة المحلية؟، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2018. آخر زيارة للموقع 16/9/2021.

(2) موقع رئاسة مجلس الوزراء، المرسوم رقم 214 للعام 2018.

(3) مقال في القدس العربي بعنوان: إقبال ضعيف على انتخابات الإدارة المحلية في سوريا وإغلاق مراكز في حمص، 2018. آخر زيارة للموقع 15/9/2021

– مشاركة أحزاب سياسية في الانتخابات لها تشكيلات عسكرية مثل حزب البعث الذي أسس "كتائب البعث"، والحزب السوري القومي الاجتماعي الذي أسس بدوره "نسور الزوبعة". وهذا الأمر يشكّل انتهاكاً لقانون الأحزاب من خلال المادة 5 منه والتي تحظر على الأحزاب إقامة تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية علنية أو سرية [1].

ولأن النظام السوري كان وقت إجراءه للانتخابات لا يزال مفتقداً السيطرة الكاملة على مناطق شاسعة من سوريا، فإنّ من الطبيعي عدم مقدرته على القيام بها في تلك المناطق. وهو ما دفعه إلى الالتفاف على هذا الأمر كقيامه بإجراء الانتخابات لمحافظة إدلب التي تحت سيطرة المعارضة وكذلك الرّقة في مدينة حماة، وبناءً على ذلك تم تشكيل اللجنتين في حماة، والقضاة هم من إدلب والرقة. أمّا في المناطق التي تتبع الإدارة الذاتية الكردية فقد منعت النظام من إجراء الانتخابات خارج المربعات الأمنية له وفي بعض المناطق التي تتبع لسيطرته. بل إنّ الإدارة الذاتية قامت باعتقال 200 مرشح لهذه الانتخابات المحلية [2].

وعلى فرض أن النظام لا يزال يحتفظ بالإدارات الرسمية في مناطق محدودة ضمن الإدارة الذاتية التابعة لقوات سوريا الديمقراطية، وبمقدوره القيام بمثل هذه الخطوة حتى من هذا المنطلق، لكن الذي لا يفهم في والجدير بالذكر ما قام به الأمين لقطري المساعد لحزب البعث الحاكم في سوريا هلال هلال، عندما الحقيقة كل هذا الاستخفاف بالملايين التي تسكن مدينة إدلب من أهلها والمهجرين فيها، على اعتبار أنّ إدلب خارج سيطرة النظام وبطبيعة الحال حتى لو تم إجراء الانتخابات وصوّت عليها من صوّت وفاز فيها من فاز، فإن المعارضة لن تقبل بأيّ أشكالٍ للإدارة التابعة للنظام في مناطقها.

أصدر القرار رقم 108 لعام 2018 الذي حدد بموجبه الأسس الواجب اتباعها لإقرار قائمة الوحدة الوطنية لانتخاب مجالس الإدارة المحلية ومكاتبها التنفيذية. وكذلك المعايير الواجب توافرها في المرشحين. والقرار هذا جاء لغربلة البعثيين فكان أشبه بالحركة الانقلابية التي قام بها حافظ الأسد على رفاقه والتي سمّاها الحركة التصحيحية. فالمادة الأولى من القرار في الفقرة (أ) المتعلّقة باختيار ممثلي الحزب لمجالس الإدارة المحلية ومكاتبها التنفيذية، شملت بندين:

– الأول نصّ على أنّه "تحدد اللجنة القيادية العليا عدد مرشحي حزب البعث العربي الاشتراكي لانتخابات جميع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية، بناء على اقتراح من قيادات الفروع الحزبية".

– أما الثاني فنصّ على أنّه "تسمي اللجنة القيادية العليا ممثلي الحزب في المكاتب التنفيذية للمحافظات، والمكاتب التنفيذية لمدن مراكز المحافظات، ورؤساء مجالس المدن، بحضور وزير الإدارة المحلية وأمين

---

(1) الواقع الحوكمي وإعادة الإعمار في مناطق النظام السوري خلال شهر تموز 2018، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2018. آخر زيارة للموقع 15/9/2021.

(2) ضياء عودة وآخرون، مرجع سابق.

الفرع والمحافظ، بناء على اقتراحات من قيادات الفروع الحزبية"[1].

أدّت الهيمنة التي عمل عليها حزب البعث على القوائم الانتخابية إلى مثيلها في نتائج الانتخابات، فباتت الإدارات المحلية ممتلئة بأعضائه ومن أعضاء المنظمات المهنية والشعبية التابعة له [2]. وعلى الرغم من أنّ النظام السوري منذ وصول حزب البعث للسلطة إلى آخر انتخابات قام بإجرائها، كان على الدوام له حصة الأسد من أصوات الناخبين والمنتخبين، إلّا أنّ الغاية من السيطرة على المجالس المحلية بهذه الانتخابات المحلية ربط المناطق التي تحت سيطرة النظام بالمركز. والاستعداد لأيّة عملية سياسية أو دستورية تكون فيها الطرف الأقوى، ممّا يمكّنه من تحصيل أكبر قدر من المكاسب في مرحلة إعادة الإعمار القادمة، التي قد تكون إحدى أولوياتها الهيمنة على المجالس المحلية.

علماً أنّ وزير الإدارة المحلية والبيئة قد أصبح رئيساً للجنة إعادة الإعمار في سوريا، بموجب القرار 51/م الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء الذي قضى بتشكيل لجنة إعادة الإعمار برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الخدمات وزير الإدارة المحلية لغاية 2015[3]. وقد أصدر النظام جملة من القوانين تحت شعار إعادة الإعمار، لكن هذه القوانين بالمجمل لم تكن ضمن رؤية استراتيجية حقيقية وواضحة ومحددة لإعادة إعمار سليمة، فكانت بمعنى أدق عبارة عن قوانين ومراسيم لتنظيم مناطق سكنية محددة لها غايات ومصالح تجاوزت اعتبارات المصلحة العامة. ومن هذه القوانين، القانون رقم 10 للعام 2018، والمرسوم التشريعي رقم 66 للعام 2012، والقانون رقم 23 للعام 2015، والقانون رقم 3 للعام 2018[4].

---

(1) مقال في صحيفة العرب، مرجع سابق.

(2) فابريس بالانش، البلديات في سوريا البعثية: اللامركزية الإدارية والسيطرة السياسية، موقع كارنيغي، 2008.

(3) موقع وزارة الإدارة المحلية والبيئة.

(4) فراس حاج يحيى، القوانين المتعلقة بإعادة الإعمار ومشروعيتها، المنتدى القانوني السوري، 2019.

المبحث الثاني: الصيغ الإدارية التي يقدمها الأطراف الأخرى للنزاع والبعد الدولي

نقصد بالأطراف الأخرى في هذا المبحث، كافة أشكال المعارضة السورية التي وقفت ضد النظام السوري منذ اندلاع الحراك الشعبي في العام 2011. وهذه المعارضة تشمل الجهات التي خضعت للفصائل المسلحة بكافة أطيافها وتوجهاتها، والتي منها ما خضعت للتمثيل الخارجي للمعارضة السياسية ومنها ما لم تخضع. وكذلك المعارضة المتمثلة ب"الأقلية" الكردية ومن خضع لسلطة قوات سوريا الديمقراطية وما يمثلها اليوم سياسياً وإدارياً "الإدارة الذاتية"، وهذا الطرف سيتم الحديث عنه في الفقرة الثالثة من هذا الفصل. وهناك أيضاً المناطق التي خضعت لفترة زمنية لسيطرة تنظيم الدولة الإسلامية وإن كانت هذه الأخيرة لا تتبع للمعارضة السورية، إلّا أنّ نوعاً من الإدارة قد تشكّلت تحت سلطتها لتأمين الخدمات لأهل المناطق تحت سلطتها.

ومن هذا المنطلق سيتم تبيان جوانب الإدارة المحلية بالنسبة لكل طرف من هذه الأطراف على حدا، وكذلك الحلول المقدّمة من الهيئات والأطراف الدولية الفاعلة في الأزمة السورية بالنسبة للإدارة المحلية واللامركزية الإدارية، ومدى جدوى تلك الخطوات في حل هذه الأزمة.

الفقرة الأولى: الإدارة المحلية في مناطق المعارضة السورية

عرف الشعب السوري طوال عقود الاستبداد المضنية العديد من أشكال الحرمان والمعاناة، منها المتمثّلة بالتهميش وعدم قبول الطرف الآخر. واللافت في هذا الجانب رغم ضخامة الحراك الشعبي المعرض إلّا أنّ عدم اعتراف النظام السوري به بقيت سمة بارزة لتعامل النظام مع المخالف له. فظل النظام رافضاً لشرعية الائتلاف المعارض كممثلٍ سياسي للحراك الشعبي، وظل يصف المعارضة المسلّحة بالعصابات الإرهابية، حتى اضطر النظام للجلوس معهم تحت الضغوط الدولية والميدانية، لتكسب المعارضة السياسية والعسكرية بذلك اعترافاً ضمنياً رغم جحود النظام وإنكاره [1].

رغم أنّ المعارضة السورية قامت بإنشاء حكومة مؤقّتة ووزارة للإدارة المحلية ومجالس للإدارة المحلية في المناطق الخاضعة للمعارضة المسلحة لفترة سنوات من الحرب، لكن الأمر الأهم في كل هذه المحاولات للقيام بما يخدم سكان المدن والمناطق لديها، أنّ كافة الجهات الممثلة بالمعارضة كانت أطرافاً مستحدثة لم يكن لها باع في الإدارة والحكم، بل أوجدتها ظروف الحرب والحاجة إلى من يقوم بأخذ المبادرة عن النقص الحاصل نتيجة غياب النظام ومؤسساته وإداراته، عند تغيير يحصل على الأرض بسبب المعارك.

ومع أنّ الحراك الشعبي الذي بدأ في سوريا لم يكن فيه من التعقيد ما يستحقّ الذكر بادئ الأمر، حيث كان مقتصراً على الدعوة لمطالب محقة وبشكل سلمي طوال شهور عدة، إلّا أنّ التحولات المتشابكة

(1) علاء عبد الحميد عبد الكريم، دور الأمم المتحدة في تسوية الأزمة السورية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ط1، أبو ظبي، 2018.

للأحداث التي خلّفه الصراع الدامي لأكثر من عقد من الزمان، أوصل ذاك الحراك موصلاً جعله من بين أعقد الأزمات الدولية في التاريخ المعاصر. والجدير بالذكر في خضم هذه الأزمة وتحوّلاتها رؤية تباينات متعددة للمعارضة السورية في تقديم الحلول المناسبة، كلٌّ حسب المصالح والأطراف التي ارتبطت بها حتى باتت لها الكلمة الفصل في كثير من الأحداث والأمور، ومنها تلك المتمثلة بالإدارة المحلية للمدن والمناطق الخاضعة للمعارضة.

فقد شهدت السنوات التالية للحراك ظهور أشكال لنمط الإدارة المحلية غير التي تتبع لسلطة المركز في دمشق، فمع انشغال النظام بشكل أكبر وانتقاله من كيفية إخماد الحراك الشعبي السلمي إلى الدخول في صراع مسلح مترامي، ازداد معه الانشقاقات العسكرية وانضمام العديد من المدنيين إليها ضمن كتائب عسكرية، ما سارع في دخول الأطراف الدولية في إدارة الصراع حسب مصالحها. هذا الدفع من طرفي الصراع والتنازع للسيطرة على المدن والمناطق، أظهر تحولات جديدة مرتبطة بإدارة المحليات بحسب السيطرة على الأرض.

حيث فقدت المجالس المحلية التابعة للنظام السوري السيطرة على كافة المناطق التي وقعت تحت سيطرة المعارضة المسلّحة، لتحلّ مكانها مجالس محلية جديدة تابعة للمعارضة تقوم بإدارة الشؤون المحلية في البلدات [1]. وباتت تدار هذه المناطق والبلدات من خلال هيئات محلية سرعان ما تشكّلت لتصبح بديلاً عن مجالس النظام المحلية. ولأسباب عدة قد تحظى الهيئات والمؤسسات المحلية البديلة عن تلك التابعة للنظام السوري بشرعية أكبر بالنسبة للسكان المحليين. منها أنّ العديد من هذه المؤسسات تعتبر منتخبة من الناس على ما رافق هذه الانتخابات من شوائب، ومنها أنّ إدارة هذه المؤسسات تتم من قِبل سكانها المحليين ممن سعى للتحرر من سطوة السلطة المركزية، ومنها كذلك أنّ هذه الهيئات تشكّل جزءاً من مشروع سياسي يتوافق مع تطلعات وطموح السكان المحليين [2].

أولاً: نشأة المجالس المحلية وأهميتها ودورها

ظهرت المجالس المحلية فعلياً في العام 2012 في أعقاب الحراك الشعبي من خلال مبادرات عفوية مشابهة لتلك التي قام بها لجان التنسيق المحلية وبمساعدتها. فقامت هذه اللجان بالعمل على تقديم الخدمات الصحية الطارئة ودعم عائلات المعتقلين، إلى جانب مهمتها الأساسية المتمثّلة بتنظيم وتوثيق المظاهرات السلمية. لتقوم المجالس المحلية ضمن هذا السياق بتوسيع نشاطاتها استجابة لضرورة تأمين خدمات الناس بعيداً عن النظام ليكون البديل عن الدولة. وبصرف النظر عن كيفية عمل هذه المؤسسات

---

(1) موقع سوريون من أجل الحقيقة والعدالة، تقرير خاص يسلّط الضوء على بعض مجريات "اختيار أعضاء المجالس المحلّية" في بعض المناطق السوريّة، لا ن، 2018.

(2) لويجي ناربوني وآخرون، ترجمة نيكولاس أبو مرا د، حروب الدّاخل المحفزات المحلية للنزاعات في سوريا وليبيا، معهد الجامعة الأوروبيّة، مركز روبرت شومن للدّراسات العليا، برنامج مسارات الشّرق الأوسط، 2017، ص7.

التي تعمل من الأسفل إلى الأعلى، فإنّ تطوّرها ارتبط بعاملين اثنين. الأول كان متعلّقاً بسياسية الجهات المانحة للمساعدات، بينما الثاني برز في المواجهة العسكرية من الاطرف المعادية كالنظام وغيره [1].

لذلك تعتبر المجالس المحلية مؤسسات خدمية لها غاية رئيسية هي تأمين الخدمات الأساسية للسكان بغية التخفيف من آثار الحرب وأعبائها. وقد مرت المجالس بمراحل تطورت خلالها بشكل تدريجي وتوّسعت نتيجة زيادة مطالب الناس على أرض الواقع، بعدما بان لهم أنّ الحرب تنذر بطول إقامة فباتوا بحاجة لآليات فعّالة تتميّز بالاستدامة. حيث عمِلت المجالس المحلية عبر مكاتبها على تقديم العديد من الخدمات، كالتعليم والصحة والمياه والكهرباء والاتصالات والنظافة والصرف الصحي والسجل المدني والعقاري وحماية الملكية العامة وتوزيع المواد الإغاثية. وتقوم في بعض هذه المجالات على حدّ سواء بمساعدة المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني المحلية وجمعيات الإغاثة والوكالات الإنسانية [2].

علماً أنّ أموراً كالقضاء والأمن لا تتدخل فيها المجالس المحلية، لاعتبار هذه الأخيرة تمثل السلطة المدنية المسؤولة عن القضايا الإغاثية والخدمات وحاجات البنية التحتية. أما السلطة القضائية فمرتبطة بمجلس الشورى، والسلطة التنفيذية فتتبع للشرطة المحلية التي تقوم على الخدمات الأمنية. لكن رغم هذا قد يحدث أنْ تتزاحم بعض هذه الأطراف على على استعمال سلطتها بهدف تقديم خدمات للسكان للحصول على موارد ووظائف متعلقة بهذه الخدمات [3]. فقد أدركت الجهات المانحة أهمية دور المجالس المحلية في تلبية الخدمات المحلية وتمثيلها الشرعي المعارضة الداخلية بالتوازي مع القوى المسلحة، ونتيجة لذلك ظهر تأثير سياسات الجهات المانحة منذ تأسيس أول مجلس محلي بداية العام 2012. ورغم أن هذه السياسات تميّزت بعدم تنظيمها فقد كانت المساعدات من خلالها تصل للمجالس بشكل مباشرة من عدد من الدول الغربية. ولكن مع تأسيس الائتلاف السوري المعارض وحاجته للشرعية من القوى العاملة في الداخل، تم ربط المساعدات المالية بالائتلاف وتقليص الدعم المباشر للمجالس المحلية مع بداية العام 2013[4].

بالإضافة إلى توجيه الدعم المباشر لمنظمات أخرى عملت على إنشائها دول غربية مانحة مثل "الدّرك السوري الحرّ" وأصحاب القبعاء البيضاء" لتأمين خدمات الأمن والدفاع المدني، وسعت هذه الدول لتكون مستقلة عن الحكومة السورية المؤقتة* والمجالس المحلية. لكن نتيجة تقصير الحكومة المؤقتة تم إعادة

---

(1) لويجي ناربوني وآخرون، مرجع سابق، ص10-11.

(2) بهجت حجار وآخرون، مدركات الحوكمة: تجربة المجالس المحلية في مناطق سيطرة المعارضة في سوريا، المؤسسة السويسرية للسلام، 2017، ص9-17.

(3) بهجت حجار وآخرون، المرجع نفسه.

(4) لويجي ناربوني وآخرون، المرجع نفسه، ص10-11.

* تأسست هذه الحكومة في تشرين الثاني من العام 2013.

الدعم المباشر للمجالس المحلية مرة أخرى [1].

ثانياً: الصعوبات التي واجهت المجالس المحلية في مناطق الداخل

تواجه المجالس المحلية جملة من التحدّيات التي تعيق قيامها بعملها بالشكل المطلوب، فمنها ما تتمثّل بقلّة الموارد المالية ما تكفي الأعمال الخدماتية ومشاريع البنية التحتية ورواتب العمال والموظفين. ولعدم القدرة على الاعتماد على الموارد المحلية المتأثرة أصلاً بتداعيات الحرب المستمرة، تتجه الأنظار لهذه المجالس على المصادر الخارجية، ولهذا لا تمتلك المجالس المحلية أيّة موازنة عامة. وقد سعت المجالس المحلية تأمين بعض الإيرادات من خلال فرض ضرائب ورسوم، لكن الأمر واجه عقبات عدة متعلّقة بصعوبة أحوال الناس المعيشية من جهة وبجوانب تتعلّق بالشرعية للمجالس في القيام بمثل هكذا أمر [2].

ومن هذه التحديات أيضاً ما يرتبط بعمل المجالس وأنشطتها من حيث قدرتها على الحفاظ على استمراريتها واستدامتها، فالأعمال بالنسبة لها مرتبط بتوفير الموارد ومحدودية هذا الأخيرة وتوقّفها من شأنه تجميد عمل المجالس. إلى جانب تعقبات أخرى قد تقف على الحد من قدرتها على العمل كنقص الكفاءات ذات التأهيل، والمعدّات المطلوبة وتأمين السلع والمواد الضرورية لسير الأعمال والخدمات. ويضاف إلى كل ما سبق من الصعوبات تلك المتمثّلة بموجات النزوح وما تتبعها من ازدياد في الكثافة السكانية. وأيضاً تلك الصعوبات المتعلّقة بسوء الإدارة وعدم ترتيب الأولويات الخدمية بحسب احتياجات الناس وذلك لغياب الاستراتيجية والتنظيم وقلة الخبرة، وهو ما يدل على ضعف البنية المؤسسية والهيكلية للمجالس المحلية [3].

بذلك يتبيّن أنّ غالبية المجالس المحلية في مناطق المعارضة كانت قد تميّزت بهشاشة بنيتها وتمثيلها المحدود للسكان المحليين، وقدراتها المتواضعة وضعف في إدارة الخدمات وفي فعاليتها في بعض المناطق، وكذلك خضوعها للقوى العسكرية المتواجدة. ومع كل هذا كانت لها من الدور ما جعلها النظام محل مقايضة في التسويات التي سبقت عملية التهجير القسري في كثير من مناطق المعارضة، بعدما سوّيت بالأرض ولقيت من الحصار والجوع والدمار ما لقيت [4].

فقد ركّز النظام على تهجير الكوادر المحلية من مجالس محلية وهيئات مدنية وطبعاً الفصائل العسكري. أو من خلال المطالبة بحل المجالس المحلية نفسها حتى قبل إتمام الاتفاق النهائي، مثل ما حصل في معظميّة الشام. لكون هذه المجالس تشكّل نمطاً بديلاً يمتلك شرعية متنامية على حساب تلك

---

(1) لويجي ناربوني وآخرون، مرجع سابق، ص10-11.

(2) بهجت حجار وآخرون، مرجع سابق، ص19-20.

(3) بهجت حجار وآخرون، المرجع نفسه.

(4) موقع عمران للدراسات الاستراتيجية مقال بعنوان: المجالس المحلية المهجرة: إعادة التشكيل في بيئات جديدة، لا ن،2017.

الشرعية التي يمتلكها النظام [1].

وبفعل التدّخل الروسي الذي تركّز على القصف الجوي للمناطق الخاضعة للمعارضة ونتيجة التّطورات العسكرية والميدانية لصالح النظام، بدأت التراجع تلك المساحات المسيطرة عليها المعارضة من حوالي 40% من مجمل الأراضي السورية نهاية العام 2012، إلى ما مجموعه 13% إلى 15% في شباط العام 2016. وكان من الطبيعي أن يرافق التقلّص للمساحة مثيله بأعداد المجالس المحلية، فقد قدّر عدد هذه المجالس في العام 2016 حوالي 395 مجلساً فاعلاً داخل محافظتي حلب وإدلب المتصلتين بمعبرٍ حدودي مع تركيا [2].

فمع التسويات التي ارتبطت بالتهجير القسرية داخل المدن والبلدات، بدأت أولى عمليات الترحيل الواسعة في أيار العام 2014 في مدينة حمص القديمة فيما عرف ب"هدنة حمص"، مقابل تسليم الجبهة الإسلامية ضابطاً روسياً وامرأة إيرانية و20 مقاتلاً إيرانياً كانوا أسرى عنده. ثم منطقة الزبداني بعد رفض المعارضة لطلب إيراني في مفاوضات آب 2015 بمبادلة الزبداني بكفريا والفوعة الواقعتين في إدلب. ثم معضّمية الشام في ريف دمشق الغربي وداريا، ليختتم النظام عمليات التهجير حول دمشق نهاية تشرين الثاني في مخيم خان الشيح، وكانون الأول في مدينة التل من نفس العام. وقبل أيام على نهاية العام 2016 أنهى النظام إجلاء آخر المدنيين والمقاتلين من شرق حلب. أمّا العام 2017 ففيه تم تهجير سكان وادي بردى وحي الوعر آخر المهجرين [3].

وبتمكّن قوات النظام السورية من استعادة سيطرته على تلك المناطق التي خضعت لقوات المعارضة، تكون الحكومة السورية المؤقّتة المعلنة من المعارضة قد خسرت مساحات تميّزت بنشاط مجالسها المحلية فيها، مثل درعا وأحياء دمشق الجنوبية والغوطة الشرقية وريف حمص الغربي وغيرها من المناطق. حيث أصبحت محافظة إدلب وجهة قسرية لهؤلاء المهجرين ومجالسهم المحلية. علماً أنّ بعض هذه المجالس حافظت على تفعيل دورها وبعضها الآخر ساهم في هيئات خدمية ضمن المناطق التي نزحت إليها [4].

ثالثاً: علاقة المجالس المحلية بالمعارضة السياسية وحكومتها المؤقّتة

في ظلّ هذا العرض السريع لواقع الإدارة المحلية بالنسبة للمناطق التي تمكّنت المعارضة المسلّحة من إخراج النظام السوري منها وفرض سيطرتها عليها، نجد أنّ جملة من الأمور والملاحظات التي ينبغي الإشارة إليها، وبعض الجوانب المتعلّقة بالإدارة المحلية داخل المناطق التي لا تزال خاضعة للمعارضة المسلحة ضمن محافظة إدلب وغيرها. ومن هذه الأمور البارزة مسألة العلاقة بين المجالس المحلية الفاعلة على الأرض والمعارضة السياسية في الخارج كممثل شرعي لهذه المجالس والحراك الشعبي.

---

(1) المجالس المحلية المهجرة: إعادة التشكيل في بيئات جديدة، مرجع سابق.

(2) لويجي ناربوني وآخرون، مرجع سابق، ص12.

(3) عابد ملحم، موقع أورينت نت، تاريخ التهجير السوري.. هكذا أخرج النظام السوريين من أرضهم، 2017.

(4) ضياء عودة وآخرون، موقع عنب بلدي، اللامركزية من وجهة نظر حزب البعث، 2018.

فقد تم طرح فكرة الدمج بين المجالس المحلية و"المجلس الوطني السوري" منذ حزيران العام 2012، لكن هذا التمثيل لم يكتمل إلّا عندما تم تأسيس "الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة السورية". وقد برز هذا الاهتمام من الائتلاف المعارض لضم المجالس المحليّة في هيكليها السياسي، لتجاوز عقدة تمثيلها من الداخل كما حصل مع المجلس الوطني السورية. وذلك لانّ هذا الأخير تشكّل من معارضين لم يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب، بينما المجالس المحلية فرغم أنّ غالبية أعضاءها لم يأتوا من خلال الانتخابات، إلّا أن وجودهم على الأرض وحصولهم على قبول ورضى القادة الميدانيين والوجهاء والقبائل والعائلات والناشطين، فإن ذلك يكفي لكسب الشرعية المحلية التي سعت المعارضة الخارجية للاحتماء بها وتصبح ممثله عنها في نشاطها السياسي [1].

وقد ضم الائتلاف المعارض عند تأسيسه بعد دمج العمل السياسي بالميداني، ثاني أكبر كتلة في مجلسها ممثّلة بمجالس أربع عشرة مقاطعة تحت مسمى "كتلة المجلس المحلّي". وهذا الأمر ما أوجد توتراً بين المجالس المحلية وبين مجالس هذه المقاطعات، مع أنّ الانتخابات التي جرت في العام 2013 قد أفقد جميع ممثلي مجالس المقاطعات في الائتلاف تمثيلهم، فقد ظلّوا محتفظين بمقاعدهم. وهو ما دفع ما دفع بالمجالس المحلية المنتخبة بعدم المشاركة في المعارضة السياسية المتمثّلة بالائتلاف، ليقوم هذا الأخير بدوره بتهميش المجالس المحلية ودورها في عدد من المبادرات والمفاوضات الدولية منذ العام 2014، لترد المجالس المحلية على هذا التهميش بتأسيس المجلس الأعلى لمجالس المقاطعات في كانون الأول 2015، لإيصال مطالبهم إلى المحافل السياسية والدبلوماسية الدولية [2].

والجدير بالذكر أنّ الائتلاف السوري المعارض عمل بعد تأسيسه على إنشاء عدد من الكيانات في تركيا لتقديم المساعدة للمجالس المحلية، مثل وحدة تنسيق الدعم في كانون الأول عام 2012 ووحدة المجالس المحلية في آذار 2013، والأمانة العامة للمجالس المحلية في تشرين الثاني عام 2013 التابعة لوزارة الإدارة المحلية والإغاثة واللاجئين ضمن الحكومة السورية المؤقّتة. فكان من جرّاء وجود هذه الهيئات المختلفة في تبعيتها الداخلية ومصادر دعمها الخارجي، أنّ يظهر التنافس والاختلاف ما أخّر توحيد المجالس المحلية في هيكليّة إدارية واحدة حتى نهاية العام 2014، عندما تسلّمت إدارة جميع الوحدات مجموعة متجانسة. ولكون غالبية المجالس المحلية قد تشكّلت بحسب التقسيمات الإدارية، للقانون الصادر عن النظام السوري رقم 107 للإدارة المحلية والذي وتبنّته بدورها الحكومة المؤقّتة، فإنّ ذلك كان بمثابة خطوات عملية باتجاه لامركزية إدارية حقيقية [3].

---

(1) لويجي ناربوني وآخرون، مرجع سابق، ص13-14.

(2) لويجي ناربوني وآخرون، المرجع نفسه.

(3) لويجي ناربوني وآخرون، المرجع نفسه.

وقد عانت المجالس المحلية من مسألة حاجة إلى دعم مادي مستمر وهو الأمر الذي جعلها موضع تأثير الأجندات الخارجية، فجعل المانحين أولوياتهم فوق عمل المجالس المحلية المتبنيّة حاجات الناس وأولوياتهم. وهذا الأمر في واقع الحال برز نتيجتين أثرت في المجالس وعملها. الأولى أظهرت دلائل تبيّن مستوى الشفافية المحدود عند المجالس المحلية، لتمنّعها من إظهار التحديات التي تعيق عملها مخافة تأثير ذلك على دعم المانحين، والثانية أظهرت أنّ الاعتماد على التمويل الخارجي الذي يتميّز بقصر أمده يؤدّي إلى نشوء مشاريع متقطّعة، لا وفق خطط متكاملة طويلة الأمد وشاملة. ومن الأمور ما قيّدت قدرة المجالس المحلية على تنفيذ القرارات في الكثير من الأحيان الفصائل المسلّحة والشرطة. وبقدَر ما يكون حجم تنسيق المجالس المحلية مع الفصائل المسلّحة عالياً، تكون المجالس قادرة على اتخاذ القرارات بشكل أكبر، كالوساطة في حل النزاعات المحلية وتمثيل المجتمع في الخارج [1].

الفقرة الثانية: المجالس المحلية في مناطق سيطرة الفصائل الإسلامية المسلحة

غالباً ما تفرض الفصائل المسلّحة وحركات المعارضة في المناطق التي يسيطرون عليها سلطة الأمر الواقع، ويقومون بممارسة أفعال ترتبط بالحوكمة عن طريق الهيئات التي يقومون بتأسيسها. وحتى يتحقق الحكم الفعّال لمن يخرجون عن سيطرة الدولة ينبغي تحقيق الشروط الأساسية التالية:

- وجود القوة القادرة على حفظ النظام بين الناس.
- وجود الآليات التي تستطيع حل النزاعات.
- القدرة على تقديم الخدمات العامة.
- تعزيز المشاركة المدنية في القضايا الحكومية.

فالشرعية بالنسبة للجماعات من غير الدول في العالم تكسب من خلال مجموعة من الاستراتيجيات، منها العمل على سد النقص الحاصل في أداء الدولة والنظام، واستغلال الخطاب الأيديولوجي للسعي في تكوين هوية مشتركة، وفرض الضرائب لإعادة توزيع الثروة، والقيام بتحدي الدول القائمة. وهناك من يفرض سلطته بالقوة وفي هذه الحالة تكون الشرعية ناقصة، بينما بوجود الامتثال الطوعي أو شبه الطوعي فإنّها تمتلك الشرعية. والامتثال للسلطة قد يتحقق في غياب وسائل الإكراه من خلال وسيلتين إثنين، الأولى تتمثّل في تقديم الخدمات والثانية في التشابه الأيديولوجي بين الحكّام والمحكومين [2]. وبِغضّ النظر عن التقلّبات التي حصلت في الانتماء والأسماء بالنسبة للفصائل الإسلامية المعارِضة، التي تمكّنت من السيطرة على مدن ومناطق عدة داخل سوريا، سيتم الوقوف على ما أرست عليه هذه الفصائل من توجّهٍ واسمٍ هي أقرّت به لنفسها ولا تزال على هذا الحال.

---

(1) بهجت حجار وآخرون، مرجع سابق، ص3.

(2) بهجت حجار وآخرون، المرجع نفسه.

أولاً: عمل المجالس المحلية في ظل مركزية حكم "هيئة تحرير الشام"

تم الإعلان عن آخر التشكيلات العسكرية لضم الفصائل المسلّحة العاملة في الشمال السوري تحت قيادة واحدة، باسم "هيئة تحرير الشام" نهاية كانون الثاني من العام 2017. وتكوّن هذا التشكيل الجديد من حركة نور الدين الزنكي، "جبهة فتح الشام"، جبهة أنصار الدين، جيش المهاجرين والأنصار، لواء الحق. علماً أنّ "جبهة فتح الشام" التي دخلت هذا التشكيل الجديد، كانت بدورها قد تشكّلت في تموز العام 2016 بعد إلغاء "جبهة النصرة"، من دون أن تتبع هذه الجبهة لتنظيم "القاعدة" هذه المرة بحجة دفع ذرائع المجتمع الدولي وحماية "الجهاد الشامي" بحسب إعلان الجولاني (1).

ولاعتبار الخلفية الإسلامية لجميع هذه الفصائل الداخلة في "هيئة تحرير الشام" فإنّ من طبيعي رؤية المركزية في الحكم داخل هيكلها التنظيمي. فالإسلام في الأصل اعتبر الحكم مركزياً والإدارة لامركزية. ومعنى الحكم مركزياً، يقصد به أنّ القيام بالسلطة أي بتنفيذ الشرع، لا يملكه أحد ذاتياً إلّا من أعطته إيّاها الأمّة فهو محصور به ويملكه كل من يعطيه إيّاه. ومعنى أنّ الإدارة لامركزية، يقصد به أنّ الحاكم الذي يعيّنه لا يرجع إلى من عيّنه في الأمور الإدارية، وإنّما يقوم بها حسب ما يرى (2).

وبالعودة لهيئة تحرير الشام فهذه ترتبط بقيادة مركزية تتمثّل بالقائد العام لهيئة تحرير الشام، الذي يستند في قراراته على مجلسٍ للشورى، التي تضم تحتها كافة الأقسام العسكرية والأمنية والخدمية والشرعية والقضائية والإعلامية والاقتصادية والسياسية. ولتحقيق السيطرة وبسط نفوذها داخل هذه الأقسام فقد أولت الهيئة السكان المحليين الأهميةً اللازمة لكسب ولائهم، واستعملت للقيام بذلك أدوات عدة منها توفير الخدمات الاجتماعية، وسياسيات الإكراه، ونشر الإيديولوجية. وعلى الرغم من أنّ غالبية الفصائل المسلّحة المتمثّلة بالهيئة في إدلب عندها من التوجهات ما تنقض المشاريع الوطنية والقومية، فقد رضخت للأمر الواقع نتيجة الضغوط المحلية والدولية ومسارات الحرب الطويلة، وقبلت مرغمة للعمل مع المجالس المحلية التي تعتبر النواة الأساسية للدولة الوطنية وتجسيداً لها. وما لعمل هذه المجالس المحلية من تأثير واعتبارات منح الشرعية المحلية وقنوات تدخّل من الداعمين (3).

ويمكن القول أنّ محافظة إدلب الخارجة عن سيطرة النظام السوري تتصدّر بشكل كامل قائمة مناطق المعارضة من حيث عدد المجالس المحلية العاملة فيها. وتعمل داخل محافظة إدلب عدداً من الهيئات الخدمية العاملة، منها الإدارة المدنية للخدمات التابعة لجيش الفتح، وهيئة إدارة الخدمات التابعة لحركة أحرار الشام الإسلامية، والإدارة العامة للخدمات التابعة لهيئة تحرير الشام، والهيئات والمديريات والمجالس

(1) أيمن الدسوقي، دراسة بعنوان: الحكم المحلي للحركات الجهادية ومنظورها للمجالس المحلية "هيئة تحرير الشام" في محافظة إدلب نموذجاً، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2017.

(2) مقدمة الدستور أو الأسباب الموجبة له، القسم الأول، المادة 17: يكون الحكم مركزياً والإدارة لا مركزية، منشورات حزب التحرير، دار الأمّة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ط1 1963، ط2 2099، ص87 حتى 91.

(3) أيمن الدسوقي، المرجع نفسه.

المحلية التابعة للحكومة المؤقتة، ومنظمات المجتمع المدني. وتقدّر عدد المجالس المحلية العاملة في محافظة إدلب حوالي 156 مجلس فرعي، وتتوزّع بحسب التقسيمات الإدارية إلى 61% مجلس بلدية، و30% مجلس بلدة، و9% مجلس مدينة. علماً أنّه وحسب الأنظمة واللوائح التي تعمل بموجبها وزارة الإدارة المحلية في الحكومة المؤقتة ومجلس المحافظة، هناك أيضاً عدد من المجالس المحلية في القرى والمزارع لا تتمتّع بالشخصية الاعتبارية. وهذه إمّا أنّها تشكّلت بمبادرة فردية من وجهاء تلك القرى بغرض طلب الدعم، أو عن طريق الفصائل العسكرية لتعزيز شرعيتها [1].

أمّا فعالية ودور المجالس المحلية فهي متفاوتة ويرجع هذا التفاوت إلى عدة عوامل، منها الإمكانيات، والشرعية، وحجم الوحدة الإدارية، والعمليات العسكرية، والعلاقة مع "هيئة تحرير الشام". وتعمل المجالس بكل ما أمكاناتها لتامين الخدمات الأساسية، من عمليات الإغاثة وإصلاح النية التحتية وتوفير خدمات الصحّة والتعليم والدفاع المدني والأمن المحلي، إمّا بمفردها أو بمشاركة الهيئات الخدمية "الشرطة الحرة والدفاع المدني" ومنظّمات المجتمع المدني. وهناك مسألة الدعم المادي للمجالس والتي تتعدد في مصادرها، ويتقدم الجهات المانحة في هذا الدعم من خلال المنح المالية أو المشاريع التشغيلية أو المواد العينية، وهناك الدعم المحدود والمتقطّع المقدّم من الحكومة المؤقتة ومجلس المحافظة، وأيضاً هناك المصادر الذاتية للمجالس المحلية مثل الجباية المحلية واستثمار الأملاك العامة وعائدات المشاريع التنموية. إضافةً لذلك هناك الدعم المادي واللوجستي المقدّم من الإدارة العامة للخدمات لعدد من المجالس، خاصةً تلك التابعة لها [2].

تبقى هذه العلاقة التشاركية بين المجالس المحلية والفصائل المسلحة رهينة الصراع الداخلي القائم على كسب الولاء والشرعية المحلية من خلال توفير الخدمات ورعاية المصالح العامة من جهة، والضغوطات الدولية ومنها المرتبطة بفرض حلول للأزمة السورية، وعلى رأس تلك المشاريع المتعلّقة بصياغة دستور توافقي جديد من جهة أخرى. بحيث يشترك فيه جميع الأطراف الداخلية مع النظام السوري، وتضمن تسوية وطنية شاملة ووضع نظام إداري يضمن فيه تمثيل هذه الفصائل ضمن الإطار الوطني ليس غير.

ثانياً: الإدارة المحلية في المناطق التي خضعت لتنظيم "الدولة الإسلامية"

إنّ الحديث عن الإدارة المحلية لتنظيم "الدولة الإسلامية" كطرف ترك بصمته بقوة في مسرح الحرب السورية وربطها بالجوار العراقي، يختلف عن غيرها من الأطراف الفاعلة حتى منها تلك المتشابهة معها في التوجّه والأفكار، مثل جبهة النصرة. وهذا الاختلاف يعود لأسباب عدة نذكر منها على سبيل الذكر لا الحصر، أنّ هذا التنظيم قد جمع تحت سيطرته مناطق شاسعة امتدّت بين العراق وسوريا، والأمر الآخر يبرز في عدم اعتراف التنظيم بالدول الوطنية أو القومية التي بسط نفوذه فيها، وكذلك مسألة هزيمة هذا

---

(1) أيمن الدسوقي، مرجع سابق.

(2) أيمن الدسوقي، المرجع نفسه.

التنظيم وعدم احتفاظه اليوم بأيّ بقعة يتواجد فيها علانيةً ليدير منها هيئات محلية، وغير ذلك من الأسباب. ولذلك سنكتفي ببعض الجوانب الهيكلية والإدارية للتنظيم دون الخوض في التفاصيل.

فقد بدأ نفوذ التنظيم ينتشر ويتمدد ليبلغ أوجه أواخر عام 2014، ليصبح حاكماً لحوالي 45,377 كيلومتر مربع وما يقرب من 5.2 مليون نسمة في كل من سوريا والعراق بحلول عام 2017[1]. فقد مرّ تنظيم الدولة بمراحل عدة منذ نشأته كشبكة جهادية. فقد أسس "جماعة التوحيد والجهاد"، ثم الانتماء للقاعدة، ليتم بعدها الإعلان عن تنظيم دولة العراق الإسلامية، ثم الصيغة النهائية التي تمثّلت بإعلان الخلافة. ويعتبر تنظيم الدولة مقارنةً بالحركات الجهادية الأخرى من أكثرهم تطوّراً في المستوى الهيكلي التنظيمي والفعالية الإدارية، من خلال التزاوج بين الشكل التنظيمي الإسلامي التقليدي والأشكال التنظيمية التي نشأت مع مفاهيم الدولة القومية الحديثة. ويعود إرساء الهيكلية العامة ل"الدولة الإسلامية" لأمير التنظيم السابق "أبو عمر البغدادي"، بينما "أبو بكر البغدادي" الذي أعلن "الخلافة الإسلامية" هو من قام بتطوير البناء الهيكلي من خلال ترسيخ مبدأ البيعة والطاعة للخليفة، ما أثبت بذلك مركزية التنظيم [2].

حيث تستند البنية التنظيمية لهذا التنظيم على هيكلية هرمية يرأسها "الخليفة"، الذي يشرف بشكل مباشر على "المجالس"* التي تعتبر المفاصل الأساسية أي تشكّل القيادة المركزية للتنظيم، إلّا أنّ قرارات المجالس ليست ملزمة ل"الخليفة" الذي يمتلك بدوره صلاحية تعيين وعزل رؤساء المجالس بعد سماع رأي "مجلس الشورى". ويضم التنظيم في بنائه الهيكلي عدة أجهزة منها: مجلس الشورى، أهل الحل والعقد، الهيئة الشرعية، الهيئة الإعلامية، بيت المال، المجلس الأمني، المجلس العسكري، التقسيم الإداري (الولايات). وقام التنظيم بتقسيم مناطق نفوذه إلى وحدات إدارية أطلق عليها تسمية "الولايات"، حيث بلغ عدد الولايات الواقعة ضمن دائرة سيطرته 16 ولاية، نصفها في العراق والنصف الآخر في سوريا. في حين أنّ الولايات تنقسم إلى "قواطع" التي بدورها تضم المدن [3].

أمّا السلطة العليا في كل ولاية فتتمثل بالوالي ويعاونه مجموعة من المسؤولين يحملون صفة "أمير"، فيما يُعتبر أمير القاطع السلطة الأعلى في كل "قاطع"، ويعاونه كذلك مجموعة من الأمراء في المجال العسكري والشرعي والأمني. والأمر هذا يسري ويُتّبع في المدن كافة، ويُشرف الولاة ومعاونوهم من الأمراء على أمراء القواطع ومعاونيهم، ويُشرف هؤلاء بدورهم على أمراء المدن ومعاونيهم، حسب تسلسل هرمي[4].

---

(1) سيث ج. جونز وآخرون، دحر تنظيم الدولة الإسلامية، منشورات مؤسسة راند، 2017.

(2) حسن أبو هنية، البناء الهيكلي لتنظيم "الدولة الإسلامية"، مركز الجزيرة للدراسات، 2014.

* وهذه التسمية استعملها أبو بكر البغدادي بديلاً عن تسمية الوزارات التي اعتمدها سلفه أبو عمر البغدادي.

(3) حسن أبو هنية، المرجع نفسه.

(4) حسن أبو هنية، المرجع نفسه.

وهناك البنية الإدارية على مستوى الولاية في هيكلية الإدارة بالنسبة للتنظيم، حيث يكون الوالي رأس السلطة الإدارية في الولاية، ويقع تحت سلطته عدد من "الدواوين". منها ديوان التعليم، ديوان الصحة، ديوان الزكاة، ديوان الزراعة، ديوان العقارات، ديوان العشائر، هيئة خدمات المسلمين، والتي تتفرع عنها كل من المواصلات والمرور والمطاحن والمياه والإغاثة والعمل. وأخيراً من هذه الدواوين الإدارة الشرعية التي بدورها تتفرع عنها ديوان الحسبة، المحكمة، الشرطة، وديوان الدعوة والأوقاف [1].

الفقرة الثالثة: رؤية الأطراف الدولية للإدارة المحلية في سوريا

يمكن اختصار رؤية الأطراف الدولية الفاعلة في الأزمة السورية من الإدارة المحلية الداخلة في الحل الشامل في سوريا بأمرين إثنين: الأول يتمثّل بالحفاظ على المؤسسات المركزية للنظام السوري (الأمنية والعسكرية على وجه الخصوص) ومنعها من السقوط مهما كلّف ذلك من ثمن، أمّا الثاني فيختصر في دفع الأطراف المحلية للنزاع نحو التوافق على صياغة دستور جديد، يتضمن الجوانب الإدارية التي قد يكون أحد أبرز عناوينها اللامركزية الإدارية.

وهذين الأمريين تم العمل عليهما بمسارين إثنين كذلك: الأول كان باكتفاء الأطراف المُدّعية أنّها من "أصدقاء الشعب السوري" وفي مقدّمتهم أمريكا بتحميل الأمم المتحدة ومجلس أمنها مسؤولية الضغط على النظام لتقديم التنازلات، مع علمهم المسبق بالقيود والعوائق التي تعتري هذا التّوجه، وليس أقلها حق النقض "الفيتو" على أيّ قرار إدانة لسلوك النظام وأفعاله من حلفائه الدائمين في مجلس الأمن.

والثاني جاء نتيجة للعجز في الأول، وهو السماح بدخول الأطراف الداعمة للنظام والضرب بوحشية غير مسبوقة، مقابل لجم الأطراف المحسوبة زوراً على المعارضة كتركيا والأردن ودول الخليج من قِبل أمريكا، على منع تمويل المعارضة المسلحة بأسلحة نوعية تستطيع بها إسقاط النظام. فكان كل الجهود والعمل سارياً عن قصدٍ نحو استنزاف الطرفين ليس غير. وهذا المنحى ارتبط ارتباطاً وثيقاً بالحل السياسي للأزمة وإن طال أمد الحرب وضراوته، وتم ربطه بقدرة الأطراف الدولية الفاعلة في الأزمة للضغط على طرفي النزاع لتقديم تنازلات للسير في هذا الطريق أي الحل السياسي، الذي كان العنف المفرط من أكثر حاضر فيه قُبيْل كل محاولة عملية تفاوضية، لكسبٍ مادي قد يفيد في كسب سياسي.

علماً أنّ هذا الدفع باتجاه الحل السياسي كان مطروحاً منذ بدايات الحرك السلمي وحتى عندما تم عسكرته، وبرز ذلك من خلال التصريحات المستمرة للدول الفاعلة في هذا السياق وعلى رأسها أمريكا*، التي أكّد أكثر من مسؤول رفيع في إدارتها أنّ الحل في سوريا لن يكون عسكرياً وإنّما سياسي بحت، وأنّه يجب الحفاظ على وحدة الدولة السورية ومؤسساتها، وأنّ على النظام السوري تغيير سلوكه، وأنْ لا مستقبل للأسد في سوريا.

---

(1) موقع عمران للدراسات الاستراتيجية، الإدارة المحلية في مناطق سيطرة تنظيم "الدولة الإسلامية"، لا ن، 2015.

* لن نذكر في هذا السياق مواقف الأطراف الداعمة علناً للنظام لكونها تحرص أصلاً على بقاء النظام.

فقد صرّح بهذه المواقف علناً المبعوث الأمريكي الخاص لشؤون سوريا جيمس جيفري في عدد من المناسبات. ففي حديث لوكالة نوفوستي وصحيفة كوميرسانت الروسيتين قال جيفري: "لا تسعى (واشنطن) لأيّ شكلٍ من أشكال تغيير النظام" بل تستهدف "تغيير سلوك هذا النظام إزاء شعبه بالدرجة الأولى، ثم تجاه جيرانه، فالمجتمع الدولي..."، وقال أيضاً في الحفاظ على وحدة الأراضي السورية: "وجود القوات الأمريكية، التي تنفّذ عمليات لمكافحة الإرهاب في سورية، لا يعني إطلاقاً رغبة في تفكيك البلاد"، بدليل أنّ الحضور العسكري الأمريكي في العراق على مدى سنوات طويلة "لم يؤدّ إلى انقسام ذلك البلد"، وأشاد جيفري بجهود المبعوث الأممي في سوريا المنتهي ولايته "ستيفان دي ميستورا" لتشكيل اللجنة الدستورية السورية، واعتبر أن مهمّة المبعوث الجديد "غير بيدرسن" تتمثّل في تطوير عمل هذه اللجنة، وأمِل في رؤية دور مركزي للأمم المتحدة في تسوية الأزمة السورية[1].

وفي مؤتمر بمركز "أتلانتيك كاونسل" في واشنطن أكدّ جيفري القول "نريد أن نرى نظاماً مختلفاً جوهرياً، وأنا لا أتحدث عن تغيير النظام. نحن لا نحاول التخلّص من الأسد"، وربط هذه الدعوة بإعادة الإعمار وتمويله وأنّ الدول الغربية لن تساهم في تمويل إعادة الإعمار إذا لم يتم التوصل إلى حل سياسي يقبله الجميع ويترافق مع تغيير في سلوك النظام [2]. وكذلك أكّد جوي هود مساعد وزير الخارجية الأميركي في مقابلة خاصة لقناة الجزيرة، حيث قال: أنّ "حديث وزير الخارجية أنتوني بلينكن واضح، سياستنا في سوريا لا تهدف لتغيير النظام، وإنما تغيير سلوك الحكومة السورية عبر عملية سياسية تقودها الأمم المتحدة، وتؤدي إلى حكومة تمثل وتحمي شعبها، وتقدم المساعدات، ولا تسجن السياسيين ولا تعذب شعبها كما يفعل هذا النظام. هذا هو مسعانا الذي لم يتغير بالفعل"[3].

فحقيقة المخاوف الأمريكية تمثلت في إيجاد البديل عن النظام السوري، وهذا ما دلت عليه تصريحات وزير الدفاع الأسبق ليون بانيتا، ورئيس هيئة الأركان المشتركة للجيوش الأمريكية الجنرال مارتن دمبسي، ومدير الاستخبارات القومية جيمس كلابر، حيث شككوا في مناسبات مختلفة عن ماهية المعارضة السورية وطالبوا بالتريّث في مسألة دعمها بالسلاح، وأيضاً في الترويج لمقولة أختراقها من القاعدة. علماً أن مصلحة أمريكية – إسرائيلية تقف خلف استمرار الصراع في سوريا بوتيرة منخفضة لجعلها ضعيفة ومنشغلة بذاتها عن التدخّلات الإقليمية [4].

---

(1) مقال على موقع RT الروسي بعنوان: المبعوث الأمريكي إلى سورية: هدفنا ليس إسقاط النظام بل تغيير سلوكه، لا ن، 2018.

(2) مقال على موقع الجزيرة بعنوان: المبعوث الأمريكي لسوريا: هدفنا ليس التخلص من الأسد، لا ن، 2018.

(3) مقال على موقع الجزيرة بعنوان: مسؤول أميركي للجزيرة: لا نسعى لتغيير نظام الأسد بل لتغيير سلوك حكومته، 2021.

(4) مروان قبلان، المسألة السورية واستقطاباتها الإقليمية والدولية: دراسة في معادلات القوة والصراع على سورية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015.

ربما لم يعطِ الحراك الشعبي الذي كان نقطة انطلاقته الأسبوعية من المساجد يوم الجمعة، ولا الشعارات والتسميات الإسلامية مع تشكّل الفصائل المسلحة، شعوراً بالراحة عن المجتمع الدولي ككل. علاوةً على إعلان جبهة النصرة مبايعة "تنظيم القاعدة" من جهة ودخول تنظيم "الدولة الإسلامية ب"الخلافة" المزعومة من جهة أخرى. وحيث شكّل هذا التحوّل باتجاه التسلّح والتوجهات الإسلامية للفصائل المسلحة إرباكاً للمجتمع الدولي، بات معه التحوّل في خطاب الأطراف الدولية وفي تعاطيه مع المعارضة السورية بارزاً، ليست تلك المعلنة وقوفها مع النظام بطبيعة الحال، فهي لم تدّخر جهداً في كافة الوسائل لضربها، بل المقصود بذلك الأطراف التي كانت ترى طيلة السنوات الأولى للازمة ضرورة محاسبة النظام على أفعاله بحق الشعب السوري.

لكن إنْ كان مثل هذه المواقف تعتبر مبرراً للأطراف الدولية بإطلاق سمة الإرهاب على المعارضة السورية والتخلّي عنها، فإنّه بالمقابل كان هناك من أطرافاً وقفت إلى جانب النظام السوري حملت فكراً متطرفاً متشابهاً، ومتعادلاً في تكفيرهم لبعضهم البعض. فلا يفهم كل هذا الغموض في مواقف الدول الكبرى، فهل في الحقيقة يخوّفها البديل الذي قد يخرج عن سيطرتها ويضرّ بمصالحها، فتمسّكت بالحفاظ على النظام السوري على اعتباره أفضل السيّئين، ليصبح بقاءه ضرورة تقتضيها ظروف المرحلة، حتى وإنْ كان ثمن ذلك إظهار عجز المنظمات الدولية وهامشية دورها وقوانينها وشعاراته، وكذلك خداع الدول الراعية للحريات والداعية لنشر الديمقراطية والحكم الرشيد ومحاربة الدكتاتوريات.

لكن أيّاً يكن حجج المجتمع الدولي فإنّه لم يقدم رؤية واضحة للحل أكثر من تلك التي أوكل فيها الأمم المتحدة ومجلس أمنها، الذي لم يُقصّر في إصدار القرارات والدعوات للهُدن ووقف القتال والتفاوض، إلّا أنّ المشهد يظهر أنّ الحرب والدمار لم يتوقف حتى اللحظة.

المبحث الثالث: تأثير اللامركزية الإدارية على "الأقليات" وفي حل الأزمة

سيتم تخصيص هذا المبحث لبيان العلاقة بين تطبيق اللامركزية الإدارية وأثره في الأقليات داخل الدولة السورية. وعلى اعتبار أنّ الأكراد يشكّلون ثاني أكبر قومية عرقية بعد العرب، ولم تخفت دعواتهم بحقوقهم المشروعة منذ نشوء دولة السورية بموجب إتفاقية "سايكس بيكو" الإنكليزية الفرنسية، فإنّ دراسة بعض جوانب هذه القومية بكونها أكبر "أقليّة" ظلت على صِدام مع الدولة طيلة فترة وجودها قد تظهر تلك العلاقة.

فالأصل في ظهور الأكراد كأقلية قومية في سوريا هو نفسه التقسيم المذكور آنفاً، متجاهلة إرادة الشعوب في حرية الاختيار أو قبول هذه التقسيمات من رفضها، فكان من الطبيعي أنْ يظهر الخلاف بين القوميات المختلفة طالما باتت القومية صفة جامعة وأداة التميّز عن الآخر. وهنا لن نتطرّق لفترة حكم البعث قبل بداية الحراك الشعبي في العام 2011، فقد تحدثنا فيه ما يوصل الفكرة ويستوعب ذكره هذه البحث المتواضع، ولكون مرحلة ما بعد الحراك كانت أقرب للتحوّل باتجاه اللامركزية في سوريا، لما برز فيها من تحوّلات وتقلّبات في الإطار العسكري والسياسي ومن رضوخ لأمر الواقع والضغوط الدولية.

ولاعتبار أن الحراك الشعبي ضد النظام السوري في مناطق الأكراد كان له سابقة مع بدايات استلام بشار للحكم، فإن الدخول في حراك العام 2011 مع الشعب السوري شكّل فرصةً تاريخيةً طالما تمنّوها. وكما حال الأزمة السورية التي بدأت بحراك سلمي وما لبثت أنْ صار نزاعاً مسلحاً دامياً مقّعد الحلول متشابك الأطراف، كذلك الحال عند الطرف الكردي حيث بدا التشرذم والتصادم المباشر أمراً لا مفر منه مع التحولات والتقلبات المتسارعة نتيجة ظروف الحرب وتبعاته، وصار الممسك بأدوات القوة ومصادر تمويلها أكثر قدرة على فرض إرادته وشروطه.

الفقرة الأولى: الدور الكردي في الحراك الشعبي عام 2011 والتحوّلات التي طرأت عليه

لم يمض على الحراك الشعبي الذي اندلع في مدينة درعا كثير وقت حتى انفجر مثله في المناطق الكردية للتنديد بحكم النظام السوري. حيث كان لهذا الموقف الكردي أثر بالغ في زيادة قبول وشرعية هذا الحراك الشعبي، وتراجعاً في المقابل في موقف النظام وشرعيته. فبرز بهذا حاجة المعارضة السورية إلى ضم الأكراد إلى صفّها والعمل ضمن مشروعها الوطني، وبالمقابل حرص النظام على تحييد الأكراد عن الحراك ضده وتمزيق المعارضة وإضعافها قدر المستطاع. حيث سارع النظام إلى تقديم التنازلات كتلك الخاصة بتجنيس الأكراد الذين أطلق عليهم النظام "بالأجانب" رغم استثناء مكتومي القيد منها. علماً أنّ ما ميّز الحراك الكردي في بدايته أنّه كان يحمل ذات أهداف المعارضة في مرحلة سلميّة الحراك السوري.

ومع تطور الأحداث على الساحة السورية قامت مجموعة من الأحزاب والتيارات السياسية الكردية للعمل على عقد مؤتمر يهدف لتكوين جسم سياسي كردي موحّد يمثل الأكراد في العملية السياسية السورية. إلّا أنّ المطالبة بتمثيل كيانات مثل مؤسسة عوائل الشهداء واتحاد ستار النسائي التابعة لحزب

الاتحاد الديمقراطي ككيانات مستقلة في المؤتمر، أدى إلى خلاف مع الأحزاب الأخرى المشاركة التي رفضت مثل هذا الطلب، وبالتالي قام حزب الاتحاد الديمقراطي بالانسحاب من اللجنة التحضيرية ومقاطعة المؤتمر [1].

أولاً: المجلس الوطني الكردي ودوره في الأزمة السورية

لم يمضِ على تأسيس المجلس الوطني السوري الذي تشكّل في الثاني من تشرين الأول 2011، أياماً معدودة حتى تم إعلان تشكيل المجلس الوطني الكردي، بتاريخ 26 تشرين الأول في مدينة أربيل، برعاية رئيس حكومة إقليم كردستان العراق مسعود البارزاني. عقب مؤتمر شارك فيه مجموعة من الأحزاب السياسية الكردية داخل سوريا باستثناء حزب الاتحاد الديمقراطي، بالإضافة لحركات وشخصيات سياسية. وقدّم المؤتمر جملة من المخرجات للحل في سوريا وواقع القضية الكردية فيها، وهو ما أوجد خلاف بين المجلسين الوطني السوري والوطني الكردي، من حيث الرؤية المطروحة لمستقبل الوجود الكردي في سوريا ما بعد نظام الأسد. حيث اعتمد المجلس الوطني الكردي اللامركزية السياسية رؤية مستقبلة لشكل الدولة السورية، في حين عارض المجلس الوطني السوري هذا الطرح واكتفى باللامركزية الإدارية في رؤيته [2].

ويتألف المجلس الوطني الكردي من هياكل عدة: منها الجمعية العمومية التي تتكوّن من 26 عضواً، من بينهم 15 هم قادة للأحزاب الأعضاء في المجلس، و11 من المستقلين. ومنها الهيئة التنفيذية للمجلس التي يرأسها عبد الحكيم بشار، الذي شَغِل منصب الأمين العام للحزب الديمقراطي الكردي في سوريا (البارتي) [3].

هذا الخلاف لم يقتصر على المعارضة السورية والمجلس الوطني الكردي فحسب كأطراف للمعارضة السورية، فقد ظهر خلاف بينه وبين حزب الاتحاد الديمقراطي من جهة وبينهما والحركات الشبابية المؤيّدة للحراك السوري من جهة أخرى. لكون هذه الحركات الشبابية الكردية الناشطة في الحراك السلمي خارج الضوابط والمصالح الحزبية، والتي عُرِفت باسم "لجان التنسيق المحلية"، باتت تشكّل منافسة للأحزاب السياسية في كسب الشارع والرأي العام [4].

ونتيجة اختلاف التوجهات الفكرية والسياسية لهذه الأطراف الثلاثة الفاعلة على الأرض، برز تباين المطالب والشعارات في التحركات التي قامت بها كل جهة مع مناصريها في الشارع. حيث كان توَجّه

---

(1) باز بكاري، المشروعان الكرديان في سورية التوافق والاختلاف ومواقف المعارضة والنظام منهما، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، 2018، ص6.

(2) مقال على موقع مركز مالكوم كير–كارنيغي للشرق الأوسط بعنوان: المجلس الوطني الكردي في سوريا، لا ن، لا ت.

(3) مقال على موقع الجزيرة بعنوان: تعرف على المجلس الوطني الكردي، لا ن، 2017.

(4) نزار عبد القادر، الأكراد في سوريا بين خياري الانفصال والوحدة، مجلة الدفاع الوطني، العدد86، 2013.

لجان التنسيق المحلية متماشية تماماً مع توَجّه الحراك السوري العام وترفع شعاراتها، بينما توَجّه حزب الاتحاد الديمقراطي فكان متلوّناً بين شعاراتٍ ضد البعث وأخرى ضد التّدخّل الأجنبي، ولم يغب عن شعاراتها تلك المطالبة بتمجيد الزعيم "عبد الله أوجلان" في سجنه، أمّا المجلس الوطني الكردي فقد كانت مطالبها كردية خالصة وعلى رأسها حق تقرير المصير وتخصيص يوم الأربعاء للتظاهرات بديلاً ليوم الجمعة الذي يوافق تظاهرات المعارضة السورية بشكلٍ عام [1].

حاول المجلس الوطني السوري استمالة المجلس الوطني الكردي من خلال الوثيقة التي طرحها في المؤتمر الذي استضافته الجامعة العربية في مؤتمر القاهرة في تموز 2012، فقد ضمنت الوثيقة "الالتزام بالاعتراف الدستوري بالهوية القومية للشعب الكردي، واعتبار القضية الكردية مسألة جوهرية للبلاد، والاعتراف بالحقوق القومية للشعب الكردي في إطار وحدة أراضي سوريا والشعب السوري"، ودعت إلى "توسيع سلطات الحكومة المحلية". لكن هذا لم يرضِ المجلس الوطني الكردي الذي كان يسعى لاستحصال اتفاق مع المعارضة يتضمن إقرارها "بالحق المشروع للأكراد بتقرير المصير ودعم الفدرالية"، وهو ما تم رفضه من المجلس الوطني السوري وكذلك هيئة التنسيق الوطنية (معارضة الداخل) [2].

تلا ذلك عقد المجلس الوطني الكردي عدة مؤتمرات لإعادة بلورة موقفها وتطمين المعارضة السورية، حيث عملت مؤتمرها الثاني في كانون الثاني عام 2013 في مدينة القامشلي لأجل ذلك. ثم المؤتمر الثالث في حزيران من العام 2015، حيث برز في البيان الختامي لهذا المؤتمر الذي عرض رؤيته لمستقبل سوريا من خلال: "العمل مع القوى الوطنية السورية الأخرى على بناء دولة اتحادية برلمانية وبنظام ديمقراطي متعددة القوميات والأديان، تلتزم العهود والمواثيق الدولية ومبادئ حقوق الإنسان وتعتمد المواطنة المتساوية وسيادة القانون"[3].

ورغم وجهات النظر المتباينة، بقي التواصل بين المجلس الوطني الكردي والمعارضة السورية. ومن هذه التباينات ما صرّح به عضو المجلس الوطني الكردي عبد الحكيم بشار الذي شارك في جولة المفاوضات الثالثة في كانون الثاني 2016 في جنيف، حيث اعتبر أنّ مطالب الأكراد في المفاوضات تتلخّص في تطبيق النظام الفدرالي في سوريا وبناء دولة ديمقراطية [4].

ومع الوقت انحصر الخلاف الكردي بين المجلس الوطني الكردي وحركة المجتمع الديمقراطي، بعد إزاحة الحركات الشبابية الكردية بوسائل عدة ليس أقلها القمع والتضييق وتوجيه الاتهامات بارتباطات لا تخدم القضية الكردية. ولاعتبار أن حركة المجتمع الديمقراطي باتت الطرف الممسك بالقوة والنفوذ العسكري، فقد استطاع بالتالي من بسط سيطرته على الشارع الكردي وحتى على المكونات الأخرى. وهذا

---

(1) نزار عبد القادر، الأكراد في سوريا بين خياري الانفصال والوحدة، مجلة الدفاع الوطني، العدد86، 2013.

(2) مقال على موقع الجزيرة بعنوان: تعرف على المجلس الوطني الكردي، مرجع سابق.

(3) باز بكاري، مرجع سابق.

(4) مقال على موقع الجزيرة، المرجع نفسه.

التحوّل من الهيمنة على المشهد السياسي والعسكري من طرف واحد، أدى إلى حصول لقاءات وتفاهمات عدة بين المجلس الوطني الكردي وحركة المجتمع الديمقراطي، وقد لا يسعنا من ذكر تفاصيلها نتيجة كمُّ النقاط التي جرت الاتفاق عليها أوالتراجع عنها أو عدم الالتزام بها، لكن ربما نشير إلى بعضها لأهمية دورها في إدارة المرحلة، وإلى تلك النقاط التي أصبحت مصدر خلاف بين هذه الحركة والأطراف الأخرى للنزاع.

بقي أن نشير إلى أنّه تمّ تشكّل كيان جديد خارج الكتلتين الكرديتين من مجموعة أحزاب كردية، وهو عبارة عن تجمع سياسي كردي أعلن عدم انحيازه إلى الطرفين، وقام بعقد مؤتمر تأسيسي في شباط 2016 نتج عنه إعلان "التحالف الوطني الكردي". وبالرغم من هذه الأهداف المعلنة إلّا إنّ المجلس الوطني الكردي أعتبر التحالف الجديد قريب من الإدارة الذاتية لقبوله الدخول في مشاريعها وإدارتها [1].

وبعد تبيان رؤية المجلس الوطني والطرح الذي قدّمه للحل الشامل على مستوى سوريا وللقضية الكردية بشكل مختصر، ينبغي الخوض في بعض الجوانب المتعلّقة بحركة المجتمع الديمقراطي، باعتبارها الطرف الذي ترك أثراً عملياً على أرض الواقع أكثر من غيرها من الحركات والأحزاب الكردية ولا تزال.

ثانياً: حزب الاتحاد الديمقراطي ودوره في القرار السياسي والعسكري

ونتيجة الاصطفافات التي بدأت تتشكل مع تمايز المصالح وتلاقيها بين أطراف النزاع الداخلي والخارجي، كان الطرف الأكثر قدرة على كسب ذلك في الجانب الكردي هو حزب الاتحاد الديمقراطي، الذي حظي بالدعم الأمريكي، وغض نظر النظام السوري الذي بقي محتفظاً بأهم النقاط الحيوية داخل المناطق الكردية، مثل المراكز الحكومية والدوائر والمؤسسات العامة والمحافظة والمطار ومركز مدينتي الحسكة والقامشلي.

عمل حزب الاتحاد الديمقراطي الذي تأسس في العام 2003 منذ انطلاق الحراك الشعبي السوري في العام 2011، على الظهور بقوة مستغلاً حالة الفراغ التي بدأت تحصل تدريجياً من جانب النظام السوري في المناطق الكردية. وذلك من خلال إطلاق مشروع "حركة المجتمع الديمقراطي" في سوريا التي تأسست بتاريخ 3/4/2011 في ريف مدينة ديريك/المالكية بمحافظة الحسكة، وتضم هذه الحركة أربعة تنظيمات رئيسة بداخلها وهي: حزب الاتحاد الديمقراطي واتحاد ستار ومنظمة عوائل الشهداء ومجلس شعب غربي كردستان، وغيرهم من التنظيمات التي انضمت لاحقاً إليها وتعتبر جميعها تنظيمات مرتبطة فكرياً بحزب لعمال الكردستاني، حيث أنها قامت الحركة على نظرية الأمّة الديمقراطية التي طرحها عبد الله أوجلان[2].

ويقول أوجلان في تعريفه للأمّة الديمقراطية: "إن الأمة الديمقراطية تركيبة جديدة وزبدة مركزة

(1) محمد حسن، الحركات السياسية والمدنية الكردية في سوريا وإشكالية التمثيل، كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، 2020.

(2) باز بكاري، مرجع سابق.

مستخلصة من جميع الحقائق والمقاومات، ومن كافة الصياغات الكامنة في الأغوار الغائرة للتاريخ والمجتمعات، بدءاً من العقائد الإلهية الأنثوية الأعرق قدماً ومروراً بالزردشتية ووصولاً إلى الإسلام، كما يتوجب إدراكها وتبنيها وتطبيقها على أرض الواقع، حيث أن جميع التعاليم الميثولوجية والدينية والفلسفية القديمة، وكافة الحقائق التي يسعى علم الاجتماع المعاصر إلى تعليمها، إضافةً إلى كل ما تسعى الحروب المقاومة والتمردات إلى ذكرها من حقائق فراداً وجمعاً، تجد تمثيلها في ذهن وبدن عملية إنشاء الأمة الديمقراطية" [1].

من هذه الفلسفة يتبيّن بعض أسباب الخلاف بين حركة المجتمع الديمقراطي والمجلس الوطني الكردي. حيث إنّ هذا الفكر يطرح مفهوم الأمة ديمقراطية في مقابل الأمة الكردية، وبالتالي فكل ما ينبثق عن هذا الفكر أصبح مصدر صدام وخلاف. مثل الطرح الفدرالي الذي قدّمه هذه الحركة على الأساس الجغرافي مقابل الفدرالية القومية المطروحة من قِبل المجلس الوطني الكردي. وبالتالي هناك النقطة الأبرز في هذا الخلاف، وهي مسألة الدولة القومية التي يعتبرها القوميون الكرد وفي مقدّمتهم الأحزاب المنضوية في المجلس الوطني الكردي، حتمية ختام الجهود المشتركة في أجزاء كردستان الأربعة، بينما يرى أصحاب مفهوم الأمة الديمقراطية أن القومية هي نتاج الاستعمار لتقسيم المنطقة واستغلال ثرواتها وبالتالي لا بدّ من التخلّص من هذا المفهوم وآثاره.

ففي تصريح للرئيس المشترك لحزب الاتحاد الديمقراطي "صالح مسلم" عند سؤاله عن رأيه في الاستفتاء الذي قامت به حكومة إقليم كردستان العراق لإقامة دولة كردية، أشار أنّه "يحترم إرادة شعب كردستان، ولكنني أعتقد بان زمن الدولة القومية قد انتهى، ولا نؤيد إقامة دولة قومية إذا كانت عربية أو كوردية أو تركية لقد ذهب هذا العهد ونحن الآن مع الأمة الديمقراطية" [2].

وحيث أنّ مفهوم الأمة الديمقراطية كان من نتاجه إنشاء الإدارة الذاتية ومن ثم طرح مشروع فدرالية شمال سوريا. فالإشكالية في الأفكار التي قدّمه حزب الاتحاد الديمقراطي مثل مشروع الفيدرالية الجغرافية في مقابل الفدرالية القومية للمجلس الوطني الكردي، والأمة الديمقراطية مقابل الأمة الكردية.

وعندما سُئل آلدار خليل عن الحل في سوريا وهل هي في الفيدرالية: "الفيدرالية هي أحد الحلول الأساسية التي يمكن التوافق عليها من قِبل جميع السوريين، وخصوصاً نمط الفيدرالية التي نطرحها، هي ليست فيدرالية قوميّة، وليست فيدرالية مقتصرة على قومية أو مكون واحد بحد ذاته، وإنّما هي تضمن وحدة الأراضي السورية وتضمن عدم انفصال قومية ما عن الجغرافيا السورية بشكل عام، وتضمن أن نحافظ على وحدة سوريا، هذا هو النموذج الأمثل. فحقيقةً لا يمكن إعادة وتكرار النموذج المركزي في

---

(1) إدريس نعسان وعواس علي، فلسفة الأمة الديمقراطية، موقع حزب الاتحاد الديمقراطي، 2016.

(2) مقال على موقع روداو بعنوان: صالح مسلم: لا نؤيد إقامة دولة كوردية قومية ونحن مع الأمة الديمقراطية، لا ن، 2016.

سوريا بعد كل هذه السنوات". وأضاف: "إننا في روج آفا نجد أننا لا نعتمد على الحل القومي، بل الشعب السوري وبجميع المكونات أن نعيش في حالة ديمقراطية متساوية من دون أن نتسبب في فصل جزء من الأراضي السورية ومن دون أن نتسبب في تشكيل خطر على حدود الدول المجاورة ومن دون أن نتسبب في خلق حالة الانقسام المجتمعي. وأضاف: "نحن نطرح مشروع الفيدرالية الديمقراطية"[1].

وفي هذا السياق أيضاً برز مسألة الإدارة والرئاسات المشتركة التي باتت تمارسها حركة المجتمع الديمقراطي، من منطلق الحكم المشترك الذي يراد منه في الغالب كسب المكوّن العربي في منطقة الجزيرة. هذا الحكم الذي الذي جاء نتاج رضوخٌ للأمر الواقع عقب الخوض في مشروع أوسع من قدرات الحركة، وذلك عندما ألزموا أنفسهم في حرب تنظيم الدولة الإسلامية بغطاء أمريكي في المناطق ذات الغالبية العربية بعد إخراج التنظيم من مدينة كوباني، ما اضطرهم إلى طرح مشاريع وأفكار أوجد رد فعل لدى الحركة الكردية بشكل عام، على الغاية من دخول مثل هذه المشاريع على حساب القضية الكردية. وحيث بات المكون العربي مصدر تهافت لجميع أطراف النزاع من معارضة ونظام وأكراد لكسبهم، وهي النقطة التي بدورها قد تظهر مدى نجاح الحكم الجماعي. فكل هذه المشاريع والتأويلات الفكرية والسياسية والإدارية لم تكن يوماً في حسابات الحركات والأحزاب الكردية الفاعلة في سوريا ومشاريعها وأهدافها.

واستكمالاً للأفكار التي قدّمها الحركة تأتي الإدارة الذاتية الديمقراطية التي تعتبر التطبيق العملي لفكرة الأمة الديمقراطية، حيث تم تقسيم مناطق الشمال السوري ذات الغالبية الكردية إلى ثلاث مقاطعات، هي الجزيرة وكوباني وعفرين، وقد أطلقت عليها تسمية الكانتونات ولكل واحدة منها إدارة محلية تشبه الحكومة، ولها عدة وزارات تقوم بالتنسيق فيما بينها من خلال المنسّقية العامّة لمقاطعات شمال سوريا [2].

وفي ما يتعلّق بميثاق العقد الاجتماعي للإدارة الذاتية الديمقراطية لمقاطعة الجزيرة – سوريا الذي تم المصادقة عليه في الجلسة رقم 1 بتاريخ 2014/1/6، فقد جاء فيه ما يلي: "إن مناطق الإدارة الذاتية الديمقراطية لا تقبل مفهوم الدولة القومية والعسكرية والدينية، والمركزية في الإدارة والحكم المركزي ومنفتحة على أشكال التوافق مع تقاليد الديمقراطية والتعددية، لتستطيع جميع المجموعات الاجتماعية والهويات الثقافية والأثنية والوطنية أن تعبر عن ذاتها من خلال تنظيماتها، واحترام الحدود السورية ومواثيق حقوق الإنسان والحفاظ على السلم الأهلي والعالمي"[3].

والمادة الثالثة منه أكّدت على أنّ: "سوريا دولة حرة ديمقراطية مستقلة ذات سيادة، ونظامها برلماني اتحادي ديمقراطي تعددي توافقي مقاطعات الإدارة الذاتية الديمقراطية (الجزيرة- كوباني- عفرين) جزء من سوريا جغرافيا، ومدينة قامشلو مركز الإدارة الذاتية الديمقراطية في مقاطعة الجزيرة". وأمّا المادة 12 فقد

---

(1) مقابلة مع آلدار خليل عضو الهيئة التنفيذية في حركة المجتمع الديمقراطي على موقع france24 بعنوان: ألدار خليل مشروع الأكراد في سوريا ليس الانفصال بل الفيدرالية الديمقراطية، 2016.

(2) باز بكاري، المرجع نفسه.

(3) ميثاق العقد الاجتماعي للإدارة الذاتية الديمقراطية لمقاطعة الجزيرة، موقع حزب الاتحاد الديمقراطي، 2014.

اعتبرت: "إنّ هذه الإدارة تشكل نموذجاً للإدارة الذاتية الديمقراطية في سوريا، وجزءاً من سوريا المستقبل التي يجب أن تتأسس على نظام اللامركزية السياسية، باعتبار أن النظام الاتحادي هو النظام السياسي الأمثل لسوريا، وتنظم العلاقة بين الإدارة والمركز على هذا الأساس"[1].

من خلال سبق يظهر جليّاً أنّ كل هذه الأفكار الصريحة التي تبنّتها حركة المجتمع الديمقراطي تقوم بنبذ الفكر القومي، وتعتبره فكراً بالياً جلبه الاستعمار وبالتالي يشكّل السبب في زيادة تردّي الوضع في البلاد. وعلى المكونات داخل المجتمع أن تنصهر داخل قالب الأمة الديمقراطية عن طريق دستور ديمقراطي ينظّم العلاقة بين جميع مكونات المجتمع الديمقراطي [2].

وفيما يتعلّق بالإدارة المحلية فإنّ المادة الثامنة من الميثاق جاء فيها: لكافة مقاطعات الإدارة الذاتية الديمقراطية الحق في إدارة شؤونها المحلية وتشكيل إداراتها ومجالسها بإرادتها الحرة، وتمارس كافة الحقوق بما لا يتعارض مع مواد العقد الاجتماعي لمناطق الإدارة الذاتية الديمقراطية.

أمّا المادة 52 من الميثاق فقد أكّدت أنّ: "لكل منطقة من مقاطعات الإدارة الذاتية مجالس محلية يتم تشكيلها عن طريق الانتخاب المباشر". وكذلك في مضمون مجالس الإدارة المحلية جاء الميثاق ليؤكّد أنّه:

– تتكون مقاطعات الإدارة الذاتية الديمقراطية من وحدات إدارية تحافظ عليها الإدارة وتدخل عليها التعديلات اللازمة عند الضرورة.

– يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات والمسؤوليات، ويبين القانون علاقة هذه الوحدات بإدارة المقاطعة واختصاصاتها وإيراداتها المالية والرقابة على أعمالها، كما يبين طريقة تعيين أو انتخاب رؤسائها وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها.

– يكون لوحدات الإدارة المحلية مجالس منتخبة انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً [3].

والجدير بالذكر أنّ حركة المجتمع الديمقراطي كانت قد أعلنت جملة من القرارات الإدارية أحادية الجانب، ففي الحادي عشر من تشرين الثاني 2012 مشروع "الإدارة الذاتية" وبدأ مع هذا الإعلان عملية التوّسع، ثم أعلن "مجلس غرب كردستان" "مسوّدة دستور الحكومة المؤقّتة لغربي كردستان" في صيف العام 2013. ومع دخول الإدارة الذاتية في معارك مع تنظيم الدولة وتلقّيها الدعم العسكري من التحالف الدولي، وهزيمته في كوباني وغيرها اتسعت معها رقعة سيطرتها جغرافياً. وزاد من نفوذ الإدارة الذاتية بإعلان أمريكا تحالفها معها وإنشاء قواعد عسكرية في المنطقة، وعمدت إلى إزالة كافة التسميات التي لها دلالات قومية كردية مثل مصطلح (روج آفا). أمّا الإعلان الرسمي للإدارة الذاتية فكان في بداية العام

(1) ميثاق العقد الاجتماعي للإدارة الذاتية الديمقراطية لمقاطعة الجزيرة، موقع حزب الاتحاد الديمقراطي، 2014.

(2) باز بكاري، مرجع سابق.

(3) ميثاق العقد الاجتماعي للإدارة الذاتية الديمقراطية لمقاطعة الجزيرة، المرجع نفسه.

2014. حيث كانت البداية إعلانها في "كانتون الجزيرة" في 21/1/2014، ثم في "كانتون كوباني" في 27 من نفس الشهر، ثم بعد يومين أي في 29/1/2014 تم أعلان الإدارة الذاتية في "كانتون عفرين"[1].

وفي منتصف عام 2015، توجّت الإدارة الذاتية بالإعلان عن "فدرالية شمال سوريا"، وتشكيل مجلس سوريا الديمقراطية (مَسَد) في 9 كانون الثاني 2015، وفي تشرين الأول من العام 2015 تمّ بتشكيل قوات سوريا الديمقراطية (قسد). وفي تاريخ 16/3/2016 وفي مؤتمر عقد في مدينة "رميلان" وبدعوة من المنسّقية العامة للكنتونات الثلاثة تم إعلان النظام الفدرالي في روجافا وشمال سوريا، لتقر الهيئة العامَّة مسودة العقد الاجتماعي في كانون الأول 2016 بعد تعديل اسم المشروع وإزالة كلمة روج آفا منه إلى "النظام الفيدرالي الديمقراطي في شمال سوريا"[2]. ثم أقرَّ المجلس التأسيسي للنظام الفيدرالي الديمقراطي القانونَ الذي يتيح إجراء انتخاباتٍ فيدرالية في شمال سوريا في تموز 2017، لكن هذه الانتخابات تم تأجيلها لأسباب تعلّقت باستعداد تركيا لشن عميلة عسكرية على كانتون عفرين. ومع تعثُّر مشروع "فيدرالية شمال سوريا"، مضت الإدارة الذاتية لاتخاذ خطوةٍ جديدةٍ بإعلان تأسيس "الإدارة الذاتية في شمال سوريا وشرقها" في 9 حزيران 2018[3].

بقي أن نشير إلى أنّ "كانتون عفرين" خرج منذ آذار 2018 من سيطرة الإدارة الذاتية، بعد دخول فصائل عسكرية سورية بدعم تركي مثل "جيش الإسلام" الذي تم إخراجه من غوطة دمشق جنوباً. وتبع ذلك خروج "رأس العين" و"تل أبيض" عن سيطرة الإدارة الذاتية وقوات سوريا الديمقراطية في تشرين الأول 2019[4].

---

(1) بدر ملا رشيد، محمد أمين جنكيز، تحديات شائكة تواجه الإدارة الذاتية بقيادة PYD في شمال شرق سوريا، مركز الشروق للأبحاث الاستراتيجية، 2020.

(2) محمد حسن، مرجع سابق.

(3) بدر ملا رشيد، المرجع نفسه.

(4) محمد حسن، المرجع نفسه.

الخاتمة

ترك التقسيم المشؤوم "سايكس بيكو" الذي فرضه المستعمر في المجتمعات التي ظلت متعايشة أكثر من قرن من الزمان دون أن يفصل بينها حدود أو حاجز، أثراً بالغاً وأزمات لا تزال تنخر في جذور التعايش الذي مزّقه أفكار القومية والوطنية ذات المنشأ الغربي. فلا الأعراق القومية الخالصة اجتمعت في دولة واحدة كالعرب والأتراك والأكراد وغيرهم، ولا الدويلات الوطنية المصطنعة استطاعت حل الإشكالات التي رافقت نشأتها مثل مسألة "الأقليات".

ومع ظهور مشكلة الأقليات وفي مقدّمتها الكردية داخل الدولة السورية، بدأت معها دعوات المطالبة بالحقوق المشروعة باعتبارها ثاني أقلية قومية بعد العربية. حيث كانت هذه المطالب في حقيقتها ردّ فعلٍ طبيعيّ على التعصّب القومي العروبي.

وممّا زادت هذه الحالة العصبية حدّة وصول حزب البعث العربي الاشتراكي لحكم البلاد، حيث شكّل ذلك نقطة تحوّل بارزة في مرحلة تميّزت بسِمات عدة أبرزها: الحكم المركزي المشدّد رغم سن قوانين لامركزية دون أن يتمّ تفعّلها، وتهميش الأقليات القومية وقمع التي طالبت حتى بالحد الأدنى للحقوق وهي المرتبطة باللغة والأمور الثقافية، وكذلك هيمنة حزب البعث على كافة دوائر الحكم والإدارة وتشريع القوانين بما يخدم المصالح الحزبية وضمان بقائه في السلطة، وانعدام مسألة تداول السلطة وبقائها محصورة طوال خمسة عقود ولا تزال بعائلة الأسد، وأيضاً الظلم الذي خلّفه المحاكم العسكرية وقوانين الطوارئ التي أنهكت كاهل الناس منذ وصل البعث للسلطة بانقلاب عسكري.

كان من جرّاء هذه الممارسات وغيرها نشوء حالة من الاحتقان والتّذمّر داخل المجتمع بشكل عام، ما لبث أنْ انفجر مع أحداث الحراك الشعبي في البلاد العربية فيما سمّي "الربيع العربي". وهنا وجد النظام السوري نفسه مرغماً على تقديم التنازلات علّه يُسكتُ الشارع السوري المنتفض بحراك سلمي في آذار العام 2011. فقام بعدد من التعديلات الدستورية، منها إلغاء المادة الثامنة من الدستور المتعلّقة بقيادة حزب البعث للمجتمع والدولة، ورفع حالة الطوارئ، وإصدار القانون رقم 107 للإدارة المحلية. وإصدر الرئيس السوري كذلك مرسوماً يُعفي من خلاله محافظ حمص من مهامه تلبية لمطالب المحتجين، ولتهدئة الشارع الكردي الذي وقف إلى جانب الحراك السوري، قام بإصدار مرسوم يمنح فيه الجنسية السورية للمصنّفين أجانب في سجلات محافظة الحسكة، وهم الأكراد الذين حُرِموا من الجنسية نتيجة إحصاء العام 1962.

لكن ربما كان قد فات الأوان على مثل هذه الخطوات التطمينية، عندما ظلّ الحراك الشعبي يطالب بإسقاط النظام كاملاً، بالتزامن مع سقوط العشرات من القتلى في صدامات مع الأجهزة الأمنية. فلم يظهر أيّ أثرٍ بالغ لتلك الإصلاحات وعلى رأسها ما تعلّق بقانون الإدارة المحلية، مع ازدياد وتيرة العنف وفقدان السيطرة الحكومية في المدن والبلدات، وكذلك فقدان الثقة المتبادلة بين النظام والمعارضة وبالتالي رفض أيّ مبادرة أو خطوة وإنْ كانت جيّدة. الأمر الذي أوجد شرخاً في بنية الأجهزة الأمنية للنظام السوري،

تمثّلت بانشقاق عناصر من أجهزة الأمن وضباط وجنود في الجيش السوري مع عتادهم، ووصلت هذه الانشقاقات مناصب في الحكم والإدارة، منها انشقاق رئيس الوزراء رياض حجاب وفراره إلى الأردن.

وتالياً تجمّع هؤلاء العناصر وانضموا للحراك ضدّ النظام بعد تشكيل ما سمّي بالجيش السوري الحر. وبهذا دخل الحراك السلمي منعطف العنف والصدام العسكري المباشر بين الطرفين، فكان ذلك دافعاً للمطالبة بتدويل الأزمة بعدما ربط عدد من الدول مصالحها القومية بالإطراف المتنازعة.

ومع اشتداد المعارك ودخول عدد من الدول بشكلٍ مباشر فيها من خلال جيوشها، بلغ التعقيد مستويات لم تنفع معه المبادرات الدولية للحل ولا المناشدات الدعوات الأممية للهدن ووقف القتال، أو القبول بالتفاوض دون شروط، وغيرها من الوسائل السلمية لإيجاد ركائز وأسس مشتركة ترضي أطراف النزاع الدامي. وبات كسب المعارك ودخول المناطق والمدن أقصر طريق للوصول إلى فرض الشروط وتحقيق الأهداف.

ترافق ازدياد قوة واتساع سيطرة الفصائل المسلحة على المدن والمناطق في سوريا بروز التوجهات الإسلامية لهذه الفصائل، لاعتبارات البيئات المحافظة التي أمدّت هذه الفصائل بالمقاتلين ومتوازياً من حالة التوجّه الإسلامي في البلاد الإسلامية بعد فشل الدولة الوطنية والقومية في تأمين الخدمات والعيش بكرامة، ومنع الحريات السياسية والتعبير عن الرأي بالحدود الدنيا وكبت الرأي العام بالاستبداد والقمع. وبهذا التّوجّه لفصائل المعارضة السورية اجتمعت الرغبة الدولية على بقاء نظام الأسد وترك الأزمة تواجه التعقيد المتعمّد لإدخال الأطراف المتنازعة حالة اليأس والوهن التي فيها يتم تقديم التنازلات ويفرض حلول الأمر الواقع.

بلغ التعقيد والجمود في الأزمة اليوم مبلغاً أجمعت معه الأطراف المحلية والدولية للنزاع بضرورة التّوجّه إلى الحل السياسي، المتمثل بإيجاد صيغة توافقية سياسية من خلال اللجنة الدستورية الموكلة إليها وضع دستور جديد لسوريا المستقبل. هذه اللجنة الدستورية المقبولة من الأطراف الدولية باعتبارها تضمن بقاء النظام السوري بأجهزته الأمنية والعسكرية، مع تغيير في شكل النظام الإداري وتقليص بعض الصلاحيات المرتبطة بالسلطة المركزية ورئيس الجمهورية بطبيعة الحال. وكذلك يعطي الأقليات دوراً أكبر في إدارة مناطقهم في الجوانب الخدماتية، وما يرتبط بحقوقهم الثقافية والحق في تمثيل من ينوب عنهم داخل البرلمان ومن يمثّلهم في الحكومة.

من هذا المنطلق أدرت المعارضة السورية كما الكثير من الأطراف الفاعلة والمتابعة لمجريات الصارع في سوريا، أنّ الأطراف الدولية وعلى رأسها أمريكا لا تريد إسقاط النظام وتغييره، وهذا الأمر في الحقيقة كان خداعاً منها لإدارة الأزمة، وإظهار نفسها مظهر المدافع عن الشعوب وحقوقهم وحرياتهم والوقوف في وجه الأنظمة الاستبدادية. حتى قامت بتجميع عدد من الدول تحت مسمّى أصدقاء الشعب السوري، وهذه الدول نفسها اليوم من سارعت بإعلان عودة علاقاتها مع النظام بعدما تمكّنت أمريكا من دفع الخطر عن النظام السوري بإدارتها للازمة، رغم أنّ هذه الإدارة كان مكلفة لأمريكا وفاضحة لسياساتها، وحتى لتلك

الشعارات الإنسانية والدعوات للحكم الرشيد والحريات وما شاكل من شعارات المنظمات الإنسانية.

ونتيجة هذه السنوات المنهكة بات يتّضح أنّ المستقبل السياسي والإداري في سوريا لا يزال مرتبط بالسياسة الأمريكية في سوريا وجوارها. فالإدارات الأمريكية المتعاقبة حرصت بكل طاقاتها وما أوتيت من سيطرة على الأطراف الفاعلة في الأزمة السورية من إدارة الأزمة لضمان مصالحها، التي تتمثل في الحفاظ على النظام السوري بمؤسساته الأمنية والعسكرية والمخابراتية، والاكتفاء بدفع الأطراف المتنازعة بعدما قامت بشرذمة المعارضة وتفكيك أهدافها وتوجّهاتها نحو العملية السياسية المرتبطة بصياغة دستور جديد لسوريا. تكون فيه قد دمجت الأطراف المقبولة من أمريكا تحت رعاية النظام السوري ضمن إدارة محلية تابعة للسلطة في دمشق مع هامش لبعض الحريات.

وهذه العملية السياسية في سوريا قد تستغرق أمداً طولاً، كما فعلت ولا تزال الإدارات الأمريكية المتعاقبة من إدارة الدولة العراقية منذ العام 2003. فقد تقوم بضم الإدارة الذاتية لسلطة النظام مع إعطاء الأكراد بعض الصلاحيات في الإدارة دون الحكم، وهذا ما لا يعارضه النظام الذي سمح لحزب الاتحاد الديمقراطي بتشكيل فصيل مسلح وترك له منابع التمويل المالي، على حساب باقي الأحزاب الكردية التي وقفت في صف المعارضة السورية في الدعوة لإسقاط النظام السوري.

وبهذا يمكن القول، أنّ كل ما سبق وما تم تفصيله في هذا البحث المتواضع من خلال فصوله الثلاثة، يعطينا إجابة واضحة على الإشكالية التي طُرِحت في المقدمة. حيث إنّ أطراف النزاع في الأزمة السورية باتوا مع الوقت فاقدي الإرادة والإدارة بالمعنى الدقيق، وباتت الصيغ المطروحة من هذه الأطراف مجرد أداة لدفع الجميع نحو ما تُوافِقُ عليه الدول الكبرى وتوافَقَ مصالحها. حيث وصل الحال بالأطراف المحلية للأزمة إلى قبول أحد الأمرّين: إمّا الاستمرار في وضع من عدم الاستقرار السياسي والأمني، أو قبول ما تفرضه الجهات الدولية وعلى رأسها أمريكا.

وبالرغم من أنّ هذا التوّجه من الأطراف الدولية نحو التوافق على صيغة دستور علماني مدني، تحظى بقبول بعض الأطراف المحلية والدولية، والذي يُبرز في ظاهره حلاً من شأنه إيجاد الاستقرار والأمن، لكنّ الحقيقة أنّ هذه الخطوة ليست إلا نقطة الدخول في نفقٍ شبيه بما أدخلته أمريكا تلك الأطراف السياسية في العراق منذ إسقاط نظام البعث بالقوة، عندما ادّعت ومعها المعارضة لنظام صدام أنّ بإسقاطه يتم بناء دولة فدرالية حديثة. فكيف بالحال في سوريا ونظام البعث وأجهزته الأمنية ومؤسساته لا يزال يمسك كافة الدوائر والمؤسسات في الدولة، وخطّ أحمر دوليٌّ ممنوع تجاوزه؟

قائمة المصادر والمراجع

المصادر:

1- دستور الملك فيصل الأول.

2- دستور المملكة السورية العربية عام 1920.

3- دستور سوريا عام 1950.

4- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر في 13/3/1973.

الكتب

1- سالم فؤاد الشيخ، رمضان زياد، الدهان أميمة، مخامرة محسن، المفاهيم الإدارية الحديثة، شركة دار الشعب، عمّان الأردن، لا تاريخ نشر.

2- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري-التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنّابة، 2002.

3- ليلو مازن راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.

4- الجرف طعيمة، القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970.

5- شيحا إبراهيم عبد العزيز، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، لا مكان نشر، 1994.

6- قطيش عبد اللطيف، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية،الطبعة الأولى، بيروت، 2013.

7- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

8- نوح مهند، القانون الإداري1، من منشورات الجامعة الافتراضية السورية، سوريا، 2018.

9- مصطفى مسعود أحمد، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1990.10- بلوط حسن إبراهيم، إدارة المؤسسات، الطبعة الأولى، دار قابس، بيروت 1998.

10- الأيوبي عزت حافظ، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار الطلبة العرب، بيروت، لا تاريخ نشر.

11- عبد العال محمد، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2008.

12- شريف علي، الإدارة العامة مدخل الأنظمة، الدار الجامعية، بيروت، 1989.

13- المبيضين صفوان، الطراونة حسين، عبد الهادي توفيق، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري، عمان، 2011.

14- العنبكي طه حميد، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، الطبعة الأولى، 2010.

15- زياد بارود، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ندوة بعنوان اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية، بيروت، 2003.

16- سالم بول، مسرّة أنطوان، قباني خالد، كسرواني مارون، فاعور علي، كيوان فاديا، بوّاب سهام، غصين أنطوانوآخرون، اللامركزية الإدارية في لبنان الإشكالية والتطبيق، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، الطبعة الأولى، 1996.

17- نصر سليم "عمل جماعي"، تحديات اللامركزية والحكم المحلي في العالم العربي، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، الطبعة الأولى، 2005.

18- عبد الوهاب سمير محمد، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، دار الجلال للطباعة، القاهرة، 2009.

19- بارود زياد، تحديات اللامركزية والحكم المحلي في العالم العربي، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، الطبعة الأولى، 2005.

20- نحيلي سعيد، القانون الإداري المبادئ العامة الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، كلية الحقوق، 2012-2013.

21- عبد الوهاب محمد رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.

22- بن حبتور عبد العزيز صالح، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2009.24- المبيض علي محمود، السيد محمود محمد، إدارة الحكم المحلي، مطابع الدار الهندسية، جامعة عين شمس، 2001.

23- باكتيت بيار، ترجمة عصفور عيسى، النظام السياسي والإداري في فرنسا، منشورات عويدات، بيروت، باريس، الطبعة الأولى، 1983.

24- عطية طاهر مرسي، دراسات مقارنة في الحكم المحلي (1) وحدات الإدارة المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية/ مركز البحوث الإدارية، لا م، 1971.

25- بكير جلال، أساليب تمويل الحكم المحلي دراسة مقارنة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، لا م، 1972.

26- نور الله كمال، اللّامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية- مركز البحوث الإدارية، لا م، 1972.

27- بربر كامل، نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1996.
28- لونغريغ ستيفن هَاملي، ترجمة عقل بيَار، سوريا ولبنان تحت الإنتداب الفرنسي، دار الحقيقة، بيروت، لا ت.
29- بن علي ياسين، دولة الخلافة وما يسمّى بالأقليات، مجلة الوعي، 2005.
30- بدوي أحمد ذكي، معجم المصطلحات السياسية والدولية، دار الكاتب اللبناني، بيروت، دار الكتاب المصري، القاهرة، ط1، 1989.
31- عبد الكريم علاء عبد الحميد، دور الأمم المتحدة في تسوية الأزمة السورية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ط1، أبو ظبي، 2018.
32- ناربوني لويجي، فافيير أغنيس، كلومبية فرجينيه، ترجمة أبو مراد نيكولاس، حروب الدّاخل المحفزات المحلية للنزاعات في سوريا وليبيا، معهد الجامعة الأوروبيّة، مركز روبرت شومن للدّراسات العليا، برنامج مسارات الشّرق الأوسط، 2017.
33- بهجت حجار، بورج كورين فن، هلال ليلى، سانتشي مارتينا، غربية مازن، شربجي مظهر، مدركات الحوكمة: تجربة المجالس المحلية في مناطق سيطرة المعارضة في سوريا، المؤسسة السويسرية للسلام، 2017.
34- مقدمة الدستور أو الأسباب الموجبة له، القسم الأول، المادة 17: يكون الحكم مركزياً والإدارة لا مركزية، منشورات حزب التحرير، دار الأمّة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ط1 1963، ط2 2009.

الأبحاث والتقارير والدراسات العلمية

1- العواك عبد الحميد عكيل، دراسة بعنوان: الفيدرالية في سورية والإشكاليات المعاصرة، معهد شرق المتوسط للدراسات والتدريب، لا م، 2017.
2- حبش جان، قراءة في الدستور السوري، تقرير... مركز دمشق للدراسات النظرية والحقوق المدنية، لا م، لا ت.
3- الأحمد نجم، الإدارة المحلية (مقدمة)، موقع الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصّصة، لا ت.
4- الدسوقي أيمن، دراسة بعنوان: الحكم المحلي للحركات الجهادية ومنظورها للمجالس المحلية "هيئة تحرير الشام" في محافظة إدلب نموذجاً، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2017.
5- جونز سيث ج.، دوبينز جيمس، بيمان دانيال، شيفيز كريستوفر س.، كونابل بن، مارتيني جيفري، روبنسون إريك، تشاندلر ناثان، دحر تنظيم الدولة الإسلامية، منشورات مؤسسة راند، 2017.

6- موقع عمران للدراسات الاستراتيجية، الإدارة المحلية في مناطق سيطرة تنظيم "الدولة الإسلامية"، لا ن، 2015.

7- قبلان مروان، المسألة السورية واستقطاباتها الإقليمية والدولية: دراسة في معادلات القوة والصراع على سورية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015. - بكاري باز، المشروعان الكرديان في سورية التوافق والاختلاف ومواقف المعارضة والنظام منهما، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، 2018.

8- الحوكمة المحلية في سوريا، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، الأمم المتحدة، بيروت، لا ن، 2020.

9- حسن محمد، الحركات السياسية والمدنية الكردية في سوريا وإشكالية التمثيل، كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، 2020.

10- ملا رشيد بدر، محمد أمين جنكيز، تحديات شائكة تواجه الإدارة الذاتية بقيادة PYD في شمال شرق سوريا، مركز الشروق للأبحاث الاستراتيجية، 2020.

11- عمر بورنان، الإدارة المحلية في بريطانيا، محاضرات في نظم الإدارة المحلية، ماستر، جامعة بوضياف المسيلة، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولة، السنة الجامعية 2020-2021.

12- "عديمو الجنسية" عقود مستمرة من انعدام الحقوق، منظمة سوريون من أجل الحقيقة والعدالة، الصندوق الكندي لدعم المبادرات المحلية، 2021.

الدوريات والمجلات العلمية

1- العيثاوي ياسين محمد حمد، الحكومات المحلية... دراسة في النموذج البريطاني، مجلة القضايا السياسية، العدد 52، الصفحات 1-42، 2018.

النصوص القانونية

1- قانون الإدارة المحلية، المرسوم التشريعي 107 لعام 2011، الموقع الرسمي لمجلس الشعب السوري، 2011.

2- ميثاق العقد الاجتماعي للإدارة الذاتية الديمقراطية لمقاطعة الجزيرة، موقع حزب الاتحاد الديمقراطي، 2014.

المواقع الإلكترونية والمقالات

1- مقال على موقع bbc بعنوان: الشريف حسين بن علي الذي تنازل عن عرش الحجاز وجلس نجلاه على عرشي العراق والأردن، 2020. آخر زيارة للموقع 2/9/2021.

2- الكردو باقر، مقال بعنوان: التطور التاريخي للمركزية واللامركزية في سوريا-2، صحيفة روناهي تأسست عام 2011، قسم التقارير والتحقيقات، 2019. آخر زيارة للموقع 2/9/2021.
3- مقال على موقع الجزيرة بعنوان: إعلان قيام إسرائيل، لا ناشر، 2011. آخر زيارة للموقع 6/9/2021.
4- مقال على موقع وزارة الإعلام اللبناني بعنوان: بعد 100 عام على إعلان "دولة لبنان الكبير".. لبنان إلى أين؟، 2020. آخر زيارة للموقع 6/9/2021.
5- مغربي يامن، مقال على موقع عنب بلدي بعنوان: كيف نشأت المملكة السورية ولماذا انتهت، 2020. آخر زيارة للموقع 11/9/2021.
6- كوجان عبادة، مقال على موقع عنب بلدي بعنوان: الجمهورية السورية الأولى.. كانتونات سبقت حالة الاتحاد، 2017. آخر زيارة للموقع 10/9/2021.
7- فاضل عهد، مقال على موقع العربية بعنوان: بالصور.. تعرّف على أول رئيس فيدرالي في سوريا، 2017، آخر زيارة للموقع 15/9/2021.
8- مقال على موقع الجريدة بعنوان: سادس دستور لـ«سوريا» خلال 100 عام الأول في عام 1920 وآخره في 2012، لا ن، 2019. آخر زيارة للموقع 16/9/2021.
9- عيسى خالد، مقال على موقع welate me بعنوان: اللامركزية الإدارية في سورية و قانون الإدارة المحلية، 2007. آخر زيارة للموقع 16/9/2021.
10- مقال على موقع XEBER 24 بعنوان: التطوّر التاريخي للمركزية واللامركزية في سوريا، لا ن، 2018. آخر زيارة للموقع 19/9/2021.
11- مقال على موقع مونت كارلو الدولية MCD بعنوان: من حافظ إلى بشار: عائلة الأسد تحكم سوريا منذ أكثر من خمسة عقود، 2021. آخر زيارة للموقع 19/9/2021.
12- مقال على موقع البيان بعنوان: إطلاق الأعداد للاستفتاء من أجل مبايعة بشار، أكثر من تسعة ملايين سوري مدعوون للمشاركة، لا ن، 2000. آخر زيارة للموقع 22/9/2021.
13- موقع نون بوست، تعديل الدستور.. كيف مهدت الديمقراطية الطريق لديكتاتورية الحكام العرب؟، 2018. آخر زيارة للموقع 22/9/2021.
14- موقع التاريخ السوري المعاصر، وثائق سورية، قانون تعديل شروط الترشح لرئاسة الجمهورية عام 2000م. آخر زيارة للموقع 22/9/2021.
15- موقع bbc، الانتخابات السورية: انقلابات وانشقاقات وقمع، حكاية عائلة الأسد مع السلطة،2021.
16- موقع محاماة، دراسة و بحث حول اللامركزية في الإدارة المحلية العربية، اللامركزية في الإدارة المحلية العربية، 2016.
17- الطريفي عادل، مقال على موقع إيلاف بعنوان: رأي الأسد في الاحتجاجات المصرية والتونسية،

2011. آخر زيارة للموقع 22/9/2021.
18- نحيلي سعيد، مركز دمشق للأبحاث والدراسات مداد، الإدارة المحليّة في سورية بين الواقع والآفـاق، 2017. آخر زيارة للموقع 24/9/2021.
19- مقال في موقع عنب بلدي بعنوان: بين استقطاب النظام والنزاع إلى المعارضة كيف كان الحراك الكردي في عهد الأسد الابن؟، لا ن، 2017. آخر زيارة للموقع 24/9/2021.
20- موقع منظمة حقوق الإنسان، إنكار الوجود، قمع الحقوق السياسية والثقافية للأكراد في سوريا، لا ن، 2009. آخر زيارة للموقع 24/9/2021.
21- مهنا سوسن، مقال على موقع اندبندنت عربية بعنوان: الثورة السورية في ذكراها...من السلمية إلى الحرب الدموية، 2020. آخر زيارة للموقع 27/9/2021.
22- خضّور خضر، مقال بعنوان: الحروب المحلّية وفرص السلام اللامركزي في سورية، مركز مالكوم كير-كارنغي للشرق الأوسط، 2017. آخر زيارة للموقع 27/9/2021.
23- العياري شمس،DW، الحكومة السورية تقر مشروع قانون جديد للأحزاب وسط تواصل الاحتجاجات الشعبية، 2011. آخر زيارة للموقع 1/9/2021.
24- مقال على موقع مونت كارلو الدولية، انتخابات المجالس المحلية في سوريا للمرة الأولى منذ 2011، لا ن، 2018. آخر زيارة للموقع 1/9/2021.
25- موقع وزارة الإدارة المحلية السورية. آخر زيارة للموقع 20/9/2021.
26- عودة ضياء، عبد النور نور، حمص محمد، إبراهيم حلا، موقع عنب بلدي، اللامركزية من وجهة نظر حزب البعث، 2018، آخر زيارة للموقع 20/9/2021.
27- موقع سوريون من أجل الحقيقة والعدالة، تقرير خاص يسلط الضوء على بعض مجريات "اختيار أعضاء المجالس المحلية" في بعض المناطق السورية، لا ن، 2018. آخر زيارة للموقع 19/9/2021.
28- ملحم عابد، موقع أورينت نت، تاريخ التهجير السوري.. هكذا أخرج النظام السوريين من أرضهم، 2017. آخر زيارة للموقع 20/9/2021.
29- أبو زيد أسامة، موقع المدن، انتخابات الإدارة المحلية: من أيقظ "حزب البعث"؟، 2018. آخر زيارة للموقع 14/9/2021.
30- موقع مجلس الشعب السوري، الجريدة الرسمية العدد 17، الصفحة 592، 2011.
31- الموقع الرسمي لرئاسة مجلس الوزراء، القانون رقم /11/ لعام 2015 المتضمن تعديل المرسوم التشريعي 107 لعام 2011 ((قانون الإدارة المحلية))، 2015-07-26. آخر زيارة للموقع 18/9/2021.

32- الجعفري إياد، مقال على موقع المدن بعنوان: حسين مخلوف..المستثمر والوزير!،2021. آخر

زيارة للموقع 19/9/2021.

33- مقال على موقع صحيفة العرب بعنوان: عودة تسلط حزب البعث على مفاصل الدولة والمناصب الإدارية، العدد 11090، لا ن، 2018، آخر زيارة للموقع 17/9/2021.

34- طلّاع معن، الواقع الأمني في سورية وسبل حوكمته، موقع عمران للدراسات الإستراتيجية، 2017، آخر زيارة للموقع 24/9/2021.

35- الواقع الحوكمي وإعادة الإعمار في مناطق النظام السوري خلال شهر تموز 2018، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2018. آخر زيارة للموقع 15/9/2021.

36- بالانش فابريس، البلديات في سوريا البعثية: اللامركزية الإدارية والسيطرة السياسية، موقع كارنيغي، 2008. آخر زيارة للموقع 28/9/2021.

37- حاج يحيى فراس، القوانين المتعلقة بإعادة الإعمار ومشروعيتها، المنتدى القانوني السوري، 2019. آخر زيارة للموقع 28/9/2021.

38- موقع عمران للدراسات الاستراتيجية مقال بعنوان: المجالس المحلية المهجرة: إعادة التشكيل في بيئات جديدة، لا ن،2017. آخر زيارة للموقع 3/10/2021.

39- أبو هنية حسن، البناء الهيكلي لتنظيم "الدولة الإسلامية"، مركز الجزيرة للدراسات، 2014. آخر زيارة للموقع 5/10/2021.

40- مقال على موقع RT الروسي بعنوان: المبعوث الأمريكي إلى سورية: هدفنا ليس إسقاط النظام بل تغيير سلوكه، لا ن، 2018. آخر زيارة للموقع 4/10/2021.

41- مقال على موقع الجزيرة بعنوان: المبعوث الأمريكي لسوريا: هدفنا ليس التخلص من الأسد، لا ن، 2018. آخر زيارة للموقع 4/10/2021.

42- مقال على موقع الجزيرة بعنوان: مسؤول أميركي للجزيرة: لا نسعى لتغيير نظام الأسد بل لتغيير سلوك حكومته، 2021. آخر زيارة للموقع 4/10/2021.

43- مقال على موقع مركز مالكوم كير-كارنيغي للشرق الأوسط بعنوان: المجلس الوطني الكردي في سوريا، لا ن، لا ت. آخر زيارة للموقع 7/10/2021.

44- مقال على موقع الجزيرة بعنوان: تعرف على المجلس الوطني الكردي، لا ن، 2017. آخر زيارة للموقع 7/10/2021.

45- عبد القادر نزار، الأكراد في سوريا بين خياري الانفصال والوحدة، مجلة الدفاع الوطني، العدد 86، 2013. آخر زيارة للموقع 2/10/2021.

46- عز الدين فراس، كيف يختار "الأسد" رئيس الحكومة؟، موقع بلدي، 2021. آخر زيارة للموقع 25/9/2021.

47- مقال في القدس العربي بعنوان: إقبال ضعيف على انتخابات الإدارة المحلية في سوريا وإغلاق

مراكز في حمص، 2018. آخر زيارة للموقع 15/9/2021.
48- نعسان إدريس وعلي عواس، فلسفة الأمة الديموقراطية، موقع حزب الاتحاد الديمقراطي، 2016.
49- مقال على موقع رووداو بعنوان: صالح مسلم: لا نؤيد إقامة دولة كوردية قومية ونحن مع الأمة الديمقراطية، لا ن، 2016. آخر زيارة للموقع 2/10/2021.
50- مقابلة مع آلدار خليل عضو الهيئة التنفيذية في حركة المجتمع الديمقراطي على موقع france 24 بعنوان: ألدار خليل مشروع الأكراد في سوريا ليس الانفصال بل الفيدرالية الديمقراطية، 2016. آخر زيارة للموقع 2/10/2021.
51- نادي تامر، النظام السياسي لبريطانيا ومقومات الإدارة المحلية في بريطانية، موقع ملتقى الباحثين والسياسيين العرب، 2019.

الفهرس